台湾经济改革故事（1949~1960）

臺灣往事

从计划经济到市场经济
台湾经济转型揭秘

郭岱君◎著





中信出版集团 · CHINACITICPRESS

版权信息

书名:台湾往事：台湾经济改革故事（1949~1960）

作者:郭岱君

ISBN:9787508650289

中信出版集团制作发行

序

不久前，我有幸提早拿到美国斯坦福大学胡佛研究院研究员郭岱君博士新作《台湾往事》的校对稿，连夜拜读，爱不释手。

这本书把我们带回20世纪40年代末到20世纪60年代初期的台湾。岱君博士的历史叙述聚焦在帮助台湾走出战后经济困顿局面，并为日后30年经济发展奇迹奠定基础的几位关键人物与他们推动的划时代改革。经由她的笔触，我们看到在台湾最艰困的年代，一群专业的精英协助蒋介石与陈诚带领台湾走出政治、经济的困顿，实现经济繁荣与全民富裕。

从陈诚担任省主席期间毅然推动“三七五减租”与“耕者有其田”，彻底改变台湾的社会结构，到他后来重用尹仲容、严家淦、杨继曾，他们成为关键年代的经济改革推手，岱君博士把这段历史生动地呈现出来。书中最突出的台湾经济发展头号功臣，莫过于尹仲容先生。从1949年他主持“台湾区生产事业管理委员会”，到1963年辞世为止，这位改革大将是引导台湾从计划经济转型到市场经济的灵魂人物。若不是他巧妙运用美援来推动台湾民营企业，就不可能有日后的经营之神王永庆。若不是他大胆使用计划经济的手段来推动市场经济，台湾经济就不会那么顺利地快速发展。

在20世纪50年代后期，虽然台湾经济已渐趋稳定，通货膨胀已基本解除，但经济发展尚未找到出路。此时，尹仲容出任“外汇贸易审议委员会主任委员”。他审时度势，大胆地主张：台湾市场规模狭小，要突破经济发展瓶颈，唯有减少对外经济活动所受的行政约束，改革外汇贸易政策，打开外销市场一途。于是他着手推动三个十分重大、充

满风险的改革。一是逐步建立“自由贸易制度”，取消数量管制和复式汇率，恢复价格机能；再者“调整汇率”，部分采取有弹性的机动灵活的模式，取消对进口物资不必要的变相补贴，取消对出口物资的变相课税；最后采取“鼓励出口”的强力措施，刺激台湾内部经济的迅速发展。这三项大刀阔斧的改革开创了往后数十年台湾出口贸易及经济的快速成长。

岱君博士文笔流畅、叙事有力，既悟人又感人。她对台湾战后几度面临的经济危局，既能将决策的历史背景脉络勾勒得简洁有力，又能将历史人物的思路与性格刻画得入情入理。透过她的千秋之笔，我们对廉洁耿直的尹仲容有了更深一层的认识，也更能领悟其座右铭“岂能尽如人意，但求无愧吾心”。斯人已逝精神在，留有丹心照后人。

当前的社会精英，都应该好好读一读这本精彩的历史场景重建之作。岱君博士笔下的时代与人物，虽然距今已经超过60年，但仍深具启示意义。正如英国前首相丘吉尔所言，“一个人能往回看多远，就能向前看多远。”今日台湾也正面临产业结构调整的困顿，但是相较之下，20世纪50年代的台湾所面对的经济难题要比今日不知险峻多少倍。

岱君博士提醒我们，事实上，当年国民党自大陆迁至台湾之际，台湾同时面临通货膨胀严重、对外贸易停滞，更有大批由大陆迁台的人居家安顿等经济问题，当务之急，必须稳定经济、恢复各大产业生产。当时台湾为计划经济体系，公营产业比例高达三分之二，但却未能发挥应有的功能。然而，从20世纪50年代中期开始，台湾决策当局开始将公营事业逐步民营化，陆续推动与深化外汇贸易与社会、文化、教育、法律等多项改革，逐渐脱离依赖于美国的援助，在短短10年间，创造出经济奇迹，奠定了台湾之后30年的经济发展基础，从计划经济转型为现代化市场经济。我们应该重新回味这一段台湾从艰难

环境中走出来的历史，并从中汲取智慧与胆识，为当前困顿的台湾经济找到新的突破口。

我与岱君博士结识多年，对她这些年来的学术研究工作知之较详。她是中国现代史研究的权威学者之一，曾担任斯坦福大学东亚研究所讲座教授、北京大学和复旦大学客座教授，长于经济发展、经济转型、中国政经现势、近代中国历史档案研究。她在赴美之前，曾在台湾担任重要公职，行政历练丰富。因此，她能结合学术与行政之长，以冷静、专业的眼光，来探讨这段台湾经济转型的历史。

岱君博士任职的胡佛研究院是美国最顶尖、最有影响力的智库之一。胡佛研究院与美国共和党素有渊源，历任共和党总统都会网罗胡佛研究院的专家担任智囊或出任政府要职，例如曾经担任小布什总统国家安全顾问与国务卿的赖斯，在卸任公职之后回到这个重要智库。胡佛研究院也是美国西海岸的学术重镇，其学术功能与地位卓著，相当于一座设置于斯坦福大学校园但经费独立自主的人文社会高等研究院，该院延揽众多大师级的学者担任终身资深研究员，包括多位诺贝尔经济学奖得主。

胡佛研究院更有全球知名的历史档案馆，凡是和战争与和平主题有关的文献与史料，从第一次世界大战、第二次世界大战、冷战到冷战结束迄今，全球重要历史事件与人物的文献资料，都在其收藏的范围。其文献收藏无论在数量、地理范围、语文类别与学术价值上，都可以称得上举世无双。岱君博士从2003年起，投入推动胡佛研究院“近代中国档案及特藏史料搜藏及研究计划”，保存与开放中国历史秘密档案，包含国民党档案、蒋介石日记、宋子文档案、孔祥熙档案等，通过档案公开，为后人提供对于近代中国历史事件与领导人物的重新认识与评价，把海内外民国史研究推向新的学术高峰。在这些方面，岱君博士居功至伟。

朱云汉伏案于北投大成堂

2015年4月27日

前言

许多人误以为台湾生来就是市场经济，其实不是。

1949年之前的国民党领导满脑子都是计划经济，认为国营企业优于私营企业，唯有计划经济才能保障国家安全、提高人民福祉，因而主张由国家从事重工业，管控工矿、水力、能源与公共交通，而私人企业只能生产日常消费品。

之所以这样，是因为国民党人的经济理念同政治理念一样，都是源自孙中山“三民主义”，而三民主义中的“民生主义”就是以“节制私人资本，发达国家资本”作为核心内容。所以，当1949年国民党从大陆撤退时，台湾推行的就是以公营企业为主、决策当局严格控管的统制经济（command economy）体系。

但是，从1950年开始，国民党的主要领导人蒋介石、陈诚等，以及跟随他们的许多技术官员都逐渐变了思路。1952~1953年与1957~1958年台湾发生过两次财经大辩论，辩论各方都在认真思考究竟哪一种经济体制适合台湾的发展，哪一种经济策略能为台湾带来最大的经济增长。大辩论之后，台湾当局采用新观点和新方法发展经济，并且逐步建立新的制度。这些新制度，不论是正式的规章制度，还是非正式的思想习惯，都带动了一连串的经济改革，在短短的10年之内，计划经济转型为市场经济，而且还是一个追求公平开放、富有创造力和高效的市场经济（productive market economy）。

经济改革和转型的过程不仅高潮迭起，而且可以说是惊心动魄，但很少有人知道它的原委，即使是台湾人自己，也不太清楚。那么，

这场革命性的经济改革是如何发生的？高效的市场经济又是如何形成的？

高效的市场经济是如何形成的？

人类的历史进程表明，高效的市场经济并不是自然生成的。它需要一些基本条件，包括民众的信仰与社会机制，这个社会机制必须能够激励人们参与生产，相信自己能从努力中获得回报，并保障财富的安全与分配的公平。

这个过程是如何发生的呢？首先，社会的生存必须受到挑战，原有的经济体制已不能满足人民的需求，甚至威胁到领导者与社会精英的统治。他们必须解决财富与经济问题，才能维持自身的权力与统治秩序。正是有了这样的认知和恐惧，领导者和社会精英才会愿意寻找新的办法来解决问题。

“新的办法”必须从意识形态的改变开始，先有思想的改变，然后推进制度的变革。当然，任何改革都会引起既得利益团体的激烈对抗。在这个时候，改革者无论在意识形态还是制度的改革上，都不能犹豫或退让，唯有坚定不移地战胜强大的反对势力，才能建立新的制度。

西欧市场经济发展的过程正是如此。西欧原来也是以传统的农业经济为主，直到15世纪，连续200年的战乱，不仅军队伤亡惨重，而且民穷财尽，弄得上上下下都难以为生。到了这个地步，一些国家的领导人开始意识到，巨大的战争花费已威胁到自身统治的合法性。面临这样的威胁，他们不得不调整政治与经济政策，以便创造财富和巩固统治，同时平衡国家之间的权力，避免战争。

英格兰与法兰西率先创造出新的经济体制，以一套激励机制来鼓励人民参与市场经济，积累更多的财富。他们的做法是：统治者同意保护私有产权，不是限制而是鼓励私人企业的发展，以市场为导向，允许人民参与经济活动，条件是他们要合理缴税。最后，统治者率领的官僚团体与社会精英达成协议，共同合作，通过经济改革，提升经济效能，进而建立一套现代政治经济制度，使人民的财富增加，国家更加富强。这套方法迅速获得成功。此后，越来越多的统治者愿意改革政治和经济制度，鼓励发展高效的市场经济。

中国为什么没发展出高效的市场经济?

中国却没有出现这样的历程。在公元1600年前，中华帝国从来没有像西欧国家一样被挑战过。总的来讲，中国的少数民族，特别是北方的民族，由于自身力量不强，一般无力挑战汉人。蒙古族和满族是特例，他们打败了汉人，并统治了很长一段时间，但是，这些外族的征服者依然采用汉人的意识形态、制度与文化体系来管理中国，中国经济增长的总体模式并没有根本改变。

中国传统的经济模式是以农业为主，特别是通过充分利用丰富的剩余劳动力来增加耕地面积。这种经济模式的特征是：生产率低、商品和服务的增长缓慢，工矿资源则大多由国家控制，甚至国家通过垄断限制它们的发展，以确保增长的财富不被野心家用来威胁皇权。

统治者非常喜欢这种以耕地为基础的传统经济体系，因为它使人民安居乐业，社会稳定，虽然不断增加的人口使得生活条件越发艰困，人民基本上只能维持勉强的生存，但统治者和精英阶层垄断了政治权力，仍能凭借特权，享受丰富的物质生活与文化生活。

这种经济模式一直沿用到20世纪初，没落的清朝在内外交逼下，终于提出“新政”，开始全方位的改革。可惜改革姗姗来迟，清末“新政”未能改变王朝覆亡的命运，辛亥革命一举推翻清王朝，民国建立。

不幸民国多艰，相继发生袁世凯的“洪宪”帝制与护国战争、北洋政府崩溃与军阀割据，紧接着，是黄埔军东征与北伐，还有中原大战。在民国创建之后将近20年里，中国始终没有一个安定的环境着力于经济发展。

唯一的机会是1928年国民党在南京建政到1937年抗战爆发，在不到9年的时间里，国民政府曾积极发展经济、鼓励工商。但它基本上还是采用原有的统制经济手段，金融、工矿、电气、交通、军用制品等方面均由国家统制，只有一般民生消费领域才可以由私人经营。1937年抗日战争爆发后，为了集中人力与物力，以应战争的需要，国民政府更加抓紧推行统制经济，几乎控制了经济生产与销售的各个环节，往市场经济转型的机会就更渺茫了。

1949年后两岸实行两种制度

1949年，中国共产党取得中国大陆的执政权，国民党退到台湾，从此，海峡两岸出现了不同的经济发展方式。

蒋介石领导的国民党在台湾尝试了20世纪最富戏剧性的经济改革。经过50年代两场关于经济问题的大辩论，国民党开始改变解决经济危机的旧套路，启动大规模的经济改革，建立起新的经济制度和组织结构。他们创设新的法律体系来促进私人企业发展，保护私人财产，把政策重心放在加强市场经济竞争力和企业家的创新能力上面。其效果是，不仅大大地提高了生产效能，扩大了商品和服务的出口，

同时也使所得分配更公平。至此，台湾建立了中国经济史上第一个高效的市场经济。

与此同时，毛泽东领导的中国共产党在中国大陆也展开了中国历史上最剧烈的经济体制转型。共产党没收了私人资本，建立了一个以国营和集体为绝对主体的单一公有经济体制，并全面仿照苏联的计划经济。结果是经济发展大起大落，加上“文化大革命”的惨剧，20世纪70年代末大陆的经济发展被甩在了后面。

“文革”结束后，大陆开始推行改革开放的政策，1978年中共十一届三中全会后，开始探索“市场化”的路线，允许私人经营服务业以及轻工业，同时允许外资进入多个经济领域。

改革开放的政策十分有效，大陆经济得到快速增长，但还是有反复，直到1992年，中共十四大正式提出建立有中国特色的社会主义市场经济，才确定了引入市场机制的新经济政策。

根据官方的统计资料，改革开放后，大陆的国内生产总值（GDP）每年增长在9.5%到11%左右，是世界上经济增长速度最快的地区之一。从1978年以来，中国大陆人均国内生产总值已经增长了4倍，现在已是世界第二大经济体。

私有财富快速扩张，产权关系重新分配，意识形态和整个社会都发生了巨大的变化。但是，随之而来的是严重的贪腐、所得分配严重不均；此外，市场经济由于功能不良而承受了巨大的交易成本，诸如银行坏账，住房、教育、医疗以及社保不足，引起社会许多不满。而且，最大的问题是，过去30年来的发展模式已经遇到瓶颈，深化改革迫在眉睫。今天，大陆的改革开放政策已走到了一个新的十字路口。

有趣的是，当年国民党败退台湾后面对经济发展的瓶颈，许多困境和今日的大陆类似。例如，决策者站在发展的十字路口，究竟是大

胆转型，还是沿用旧章，歧义纷呈。如果选择转型，将在多大程度上保障私有财产？又将在多大程度上限制决策当局的权力？改革启动之后，面对不同发展路线的竞争，既得利益团体与社会舆论反弹，新的矛盾不断涌现，当局对社会资源的掌控是继续放松，还是抓紧回头？改革的幅度该多大？发展的速度能多快？类似的挑战和争议似乎都正在今天的大陆上演。台湾经济转型的故事无疑可以为上述疑难问题提供现成的智慧参照。

台湾经济转型的故事

本书的故事就是展示台湾经济转型成功的秘诀。在两次财经大辩论中，国民党领导人为什么竭力扶植私营企业？为什么同意采取出口替代策略？为什么愿意进一步深化改革，把掌握在手中的社会资源放出去，还乐观民间政治经济势力的滋长？……

这些答案早已躺在一段段尘封的历史中，多亏近年来一些重要的历史档案陆续公开，我们终能一窥究竟。本书参用不少现存于斯坦福大学胡佛研究院的蒋介石日记、国民党党史数据（微缩胶卷）以及几位国民党领导人物的个人资料，再加上作者对当年参与经济建设的老兵的口述访问，这段鲜为人知的故事终能浮出水面。

本书以1949年国民党退到台湾、尝试不同的经济路径为起点，到1960年挥别过去的计划经济思维，全方位朝市场经济发展为止。各章的主要内容是这样的：

第一章重在回顾历史，简要地介绍台湾自1895年割让给日本之后，为期整整半个世纪的经济状态，以及1945年中国国民党收回台湾所建立的新经济体制，直到1949年国民党退台为止，其中还包括国民党在内战中惨败，最后丢掉大陆的基本过程。正是由于蒋介石与国民

党都把在大陆的失败视为奇耻大辱，彻底反省，他们才放弃孙中山民生主义理论的主体框架，悄悄地重塑台湾的意识形态，通过威权意志，选择了市场经济的不归之路。

第二章重点介绍蒋介石与陈诚立志改革的决心与行动，除了国民党本身的改革之外，还包括台湾的币制改革、土地改革、地方自治等。每一项改革都不容易，都是惊天动地的举措，虽然国民党内反对的声音很大，但蒋介石与陈诚还是坚持走了下去。

第三章讲述台湾第一次财经大辩论。从1952年底到1954年春，台湾上下就什么样的经济体制最能有效地创造财富问题展开了论战。大致有三种意见：第一种意见认为，公营企业是经济发展的生力军，当局应当规范资本主义企业，甚至限制它们的发展，以利公营企业的发展；第二种意见则呼吁当局放手，全面实施市场经济；第三种意见也主张维持计划经济，但要求通过保护私营企业产权，同时运用国家权力，帮助私人参与市场经济的竞争和创新。最后，第三种主张在辩论中胜出，国民党决定朝民营化的方向发展。遗憾的是，没过多久，当局与党内的既得利益者就开始反扑，想借“扬子木材案”把改革者拉下马，民营化的脚步也因此受挫。

第四章勾勒了1957年台湾第二次财经大辩论。民营企业在“进口替代”政策之下活力迸发，只因台湾市场狭小，很快就遇到了发展瓶颈。此时，高度控制的外汇贸易体制已经滞碍难行，经济策略必须改弦更张，改革的要求排山倒海而来。第二次财经大辩论的焦点是：要不要放松当局对外汇贸易的控制？保守派官员认为，应当继续坚持当局控制，不能突然做大幅度的改变，否则会导致通货膨胀、外汇减少，甚至危及社会安定。以少数技术官僚和经济学家为代表的改革派则主张，迅速将外贸体制自由化，并要求当局通过某些具体的政策，鼓励企业走向全球化的市场经济。

辩论的结果仍然是以改革派的胜利告终，开启了国民党有史以来最大的经济改革，不仅外汇贸易管制的闸门打开了，台湾经济力量有如出柙的猛虎，飞快奔腾；同时，经济政策的思维也变了，过去想的是“管制”与“安定”，现在则是想尽办法方便外销，促进发展。如此一来，新的经济制度最终取代了行之多年的计划经济。

第五章探讨的是台湾如何在外汇贸易改革后，把改革的范围扩大到财经以外的其他层面。正如改革的关键人物尹仲容所说，经济要发展，仅仅在外汇贸易方面改革是不够的，还需要观念与习惯、经济环境等方面的改善。唯有剔除文化习惯与社会环境上的阻碍，台湾的经济才能顺利推进。

与此同时，美国援助国民党的政策发生了不利于台湾的改变。有识之士开始认识到，台湾不能永远依赖美援，必须在短时间内尽快建立独立自主的现代财经体系，改善投资环境，增加资金来源，才能自立自强。要想建立现代财经体系，台湾需要做更大幅度的改革，势必涵盖预算、金融、外汇、规章制度与行政等方面。只有这样，台湾经济才能自立，迈向现代化。为此，台湾当局和美国进行了好几回合的会谈，促使台湾当局推出了一个涵盖经济、文化、社会、政治方面的社会革新运动，希望形成一套适合现代经济发展的观念、作风和制度。

第六章以个案分析为主，探讨那些改革推手的经历、思想以及彼此间的互动。这一章特别叙述两次财经辩论中，决策者如何通过对经济问题的认知改变，调整他们的信仰，从而在工业化和经济现代化上达成共识。尹仲容为什么不计个人荣辱一心改革？严家淦为什么推动改革却又功成不居？李国鼎、杨继曾等技术官僚为什么不辞艰困投入改革？陈诚为何在历次财经辩论中都支持改革派？蒋介石明知涵盖社会、文化、政治的全面改革会侵蚀国民党对台湾的控制，为什么还是

继续支持改革？这些事关改革成败的因素，都是本章所要重点阐述的内容。

此外，几位杰出的经济学家（例如蒋硕杰、邢慕寰）也锲而不舍地鼓励财经官员从事改革，并且经常提供建言。还有，美国方面在这场经济转型中发挥了巨大作用。如果没有美国的支持，台湾无论是在军事上还是经济上，恐怕都难以维系。至于美方和台湾官员的互动情况如何，台湾又为什么能在数十个接受美援的地区中运用美援最成功，也是本书将要重点揭示的。

第七章综合分析台湾经济顺利转型的关键因素。很特别的是，国民党领导人不像中国历史上的政治领导那样害怕放权，也不像自己以往那样，担心财富创造会威胁他们的统治。相反，他们渴望打破窠臼、建立新的财富创造体系，不但自己接受了新观念，而且设计了允许发展私营企业的制度。这些新制度鼓励台湾企业家参与本地和全球的经济活动，使台湾顺利地由计划经济转型为市场经济。

在以上各章的叙述中，本书作者都试着围绕下列重要问题，提供一份答案：

——为什么在人类历史上，只有部分国家或地区可以从计划经济转型为高效的市场经济？

——究竟是什么因素推动了战后台湾高效市场经济的建立？

——台湾为什么能在市场经济发展的同时，大致避免了市场经济的负面影响（贪腐、特权、所得分配不均等）？

——大陆当如何努力才能清除市场经济的负面影响，享受高效市场经济的成果？

第一章 台湾的新统制经济（1945~1949）

清朝政府在甲午战争中败北，于1895年接受《马关条约》，把台湾割让给日本。从此，日本殖民政府统治台湾，台湾的经济变成殖民地式的经济，也就是由日本殖民政府主导的计划经济，一切经济活动都必须根据日本的需要而定。20世纪初，台湾的主要产品是蔗糖和大米，成批地运到日本本土与相关地区。

毋庸讳言，日本在台的殖民统治期间，台湾地区还是有过不少开发建设，例如建立了新的交通运输系统、进行人口普查、完成地籍登记、开发矿山、发展林业和渔业、开展公共卫生工作等等。到20世纪30年代，台湾经济已经有了相当的基础，日本殖民政府开始发展钢铁工业、食品制造业，同时建立化工和机床制造工业。持续的经济增长也带动了城市化的起步，农村人口开始走向城镇。

不过，太平洋战争爆发之后，台湾的经济大受影响。台湾是日本的“南进基地”，遭受美军的密集轰炸，机关、学校、工厂、公路、铁路、发电厂等受到严重破坏，以致生产骤降，通货膨胀尤其严重，1945年的物价上涨率高达575.11%。[注]

1945年日本战败，国民政府收回台湾，日本人撤离台湾。几个月内，走了25万多日本人，其中不但有行政管理人员，还有许多技术人员。他们一走，原有的殖民式经济顿时瓦解。尽管国民政府的接收团队也有财经技术方面的人员，但是时间紧迫，人手也不够，许多事情衔接不上，台湾的市场与社会陷入一片混乱。这对于饱受战火破坏的台湾来说，无疑是雪上加霜。

陈仪与国民党的经济理念

代表国民政府接收台湾的是首任台湾省行政长官公署长官陈仪。陈仪和蒋介石以及其他国民党领导人一样，都是计划经济的忠实支持者。国民政府自1928年以来，实行的一直是统制的计划经济。蒋介石、陈诚他们都是孙中山的信徒，都认为“三民主义”中民生主义的核心就是“节制私人资本，发达国家资本”。他们认为：私人企业效率低，无法提高金融资本、扩大生产能力，而且，资本家自私自利，容易流于贪腐、垄断。唯有政府掌控生产与消费，才能做到公平和效率；唯有政府掌控资源技术，才能达到工业化的目标。在蒋介石看来，“真正的中国经济不是放任的自由经济，也不是阶级斗争，而是计划经济。”[注]

自从1931年日本占领东北后，蒋介石等更坚信中国必须建立强大的国家机器，以经济发展国防，才能应对日本侵略。为达到这个目的，蒋介石在1935年把主管全国国防建设的“国防计划委员会”改名为“资源委员会”，资源委员会直接隶属军事委员会，负责中国资源的调查研究和动员开发。中国的重工业，尤其是与军事工业相关的钢铁、动力、机电、化学、水力等基本工业，都由资源委员会掌控；私人企业仅能生产日常消费品，以提高民众福利。

资源委员会带头实行大规模计划经济，控制军械和工业生产，还创设新的制度与机构来保护中国的战略资源。所以，到“二战”结束为止，国民政府主要领导人的脑子里都塞满了国营企业、重工业、计划经济的想法。

陈仪的台湾新统制经济

蒋介石选定陈仪执掌台湾是经过缜密思考的。陈仪毕业于日本陆军大学，能说一口流利的日语，陈夫人是日本人。陈仪曾任福建省主席，拥有主政地方的经验，而且，福建和台湾地理文化接近。更重要的是，陈仪的治理理念和蒋介石相同，坚信："如不实行国营经济，中国就没有未来。"[注]所以，他一到台湾，就宣称将力行国父遗教，要把台湾建设成"三民主义的实验所"[注]。

陈仪早在1934年到1941年担任福建省主席期间，就已经在福建建立了一个以公营企业为主的庞大统制经济体系，工商贸易、米粮生产、财政金融、交通运输等都实行专卖，几乎日常生活中的每笔交易都要经过政府审批。

但是，铺天盖地的统制经济，效果却不理想，反而惹来不少民怨，因为"奸商趁机囤积，贪官从中渔利，米荒严重，物价飞涨，民怨沸腾"[注]。不过，当时战乱频繁，陈仪并没有机会去深入思考其中的得失利弊。

1945年，陈仪奉命掌理台湾，把在福建省没有充分发挥的经济理念带到台湾。他身兼台湾省行政长官和警备总司令二职，牢牢掌握了政治和经济大权。在他的领导下，台湾很快就建立起由政府严格管控的新经济。

首先是接收日产。陈仪没收了日本人留下的企业，把它们重组并且改为公营，例如把日据时代的四大糖厂合并为台湾糖业公司（台糖），原先的六家石油公司被合并为中国石油公司。他把日本和日台合办的所有工矿企业都转交给台湾省行政长官公署，还接收一切公私交通以及所有粮食生产和流通，日本人的土地也全部没收了。[注]陈仪还成立了一个日产管理委员会来清算日本人所占的房地产，并把它们收归政府管理。从1945年11月到1946年6月，在短短的七个月里，战前日本人占的土地、工商农矿财产都涓滴不漏地转移到政府手中。

此外，还有学校财产委员会负责管理教育系统及其财产，土地委员会处理土地纠纷。

陈仪主政的台湾当局还规定米、盐、糖、煤油等民生产品，一律由官方统一定价收购；同时加强对烟、酒、火柴等物品的专卖管理。为达到这些目的，他特别设立了贸易局、专卖局、粮食局和煤炭调整委员会。专卖局控制食盐、樟脑、火柴、酒和烟的生产与销售；粮食局制定粮食政策，购买粮食、征收土地税并控制粮食生产的来源；煤炭调整委员会则垄断能源供应，规定所有私营煤矿所生产的煤炭只能出售给这个委员会来分配。到1946年底，70%的工业资产和72%的土地都纳入了台湾省长官公署所控制的统制经济体系之中。[注]

陈仪本来预期这个严格的管制经济体系能尽快恢复生产，提振经济，但事与愿违，长官公署一开始就和台湾人民弄得不愉快，农工生产也一直提不上来。

其中的原因很多。首先，日产处理造成不少民怨，许多日本人离开台湾之前把房地产出售或赠予台湾的朋友，因为走得匆忙，很多来不及办理转移证明。结果，凡是拿不出转移证明的，房地产一律收归国有。其次，如此大规模的政权转移，使许多人失去了工作。仅仅是公务员方面，国民政府取代日本殖民政府，就有大约37000名台湾人因此失去了工作。殖民政府时期的台湾官员有84559名，其中44%是日本人，56%为台湾人（台湾人有46955人）。1945年国民政府接收以后，政府官员的编制缩减了将近一半，只剩44451名，其中又有不少职位被大陆来的公务员拿走。缩编后的行政长官公署人员，从大陆来的人占了64%，台湾人只剩下22%，剩余的14%为留任的日本人（大多是技术方面的职位）。算起来，在政府工作的台湾人从原来的46955人一下子降到19730人。在失业的37000名公务员中，如果平均每个人负担五口之家的生活，那就意味着约有18万台湾人因为国民政府收回台湾而面临生活困境。[注]

不只是失业问题，经济也出现困难。严格的统制经济不但没有恢复市场活力，反而使台湾工业及农业生产出现倒退，一度出现了严重的通货膨胀，到处都有民众的不满之声。还有，垄断与管制造成了政府的腐败与低效。因为处处管制，走私及黑市交易必然增加。这样一来，陈仪和他的部属更加依赖警力来缉查，而在缉查的过程中，往往造成冲突与民怨。台湾民众对国民党及陈仪政府的反感越来越强，也深深地伤害了台湾人和大陆人之间的感情，影响了二者的关系。注

当时，已有一些文化知识界人士提出警告，要求陈仪迅速做出政治与经济上的改革，否则要出大问题。而陈仪太过自信，不但没有注意改正，反而加强了经济管控措施。问题是，越管制，经济及社会秩序越恶化；越恶化，就越加强管制。如此恶性循环，使陈仪政府陷入巨大的统治危机而不自知。

到1946年底，台湾人对未来的期望濒临崩溃。失望和不满不断增长，城市里最严重。通货膨胀成了恶性通胀，失业率飞速上升，台湾人与大陆人的矛盾也加速恶化。当时已有政治观察者指出，社会的不满以及政府与人民关系紧绷，已经到了临界点。山雨欲来风满楼，任何一点儿冲突都可能成为引爆点，“变乱随时可能爆发”。注

二二八事件

变乱终于在1947年的2月27日引发。导火线是烟酒专卖局在台北市查缉私烟。卖私烟的是位中年妇女，缉私警察没收了她的香烟摊子，她又哭又闹，抓着警察的衣服不肯放手。拉扯之间，警察的枪托打了她的头，血流满面，引起围观的市民不满，与警察发生冲突。混乱中，有警察受了伤，于是，警察向群众开枪，打死了一位市民。当天晚上就有民众到警察局请愿，要求严惩凶手。第二天，即2月28日，冲

突更加严重，请愿、游行、示威，很快演变为大规模的武装冲突，民众的暴动迅速蔓延到台湾全省。这就是著名的“二二八事件”。

城市陷入暴乱，公共财产被严重破坏，暴民抢占警察局、政府办公室，甚至收缴枪械、组织民兵，情势极为严峻。[注]暴乱发生时，全台湾的军警只有5000人左右，原来驻扎台湾的部队大多被调到大陆参加内战。这么少的军警，陈仪无法控制局面，只得请求蒋介石紧急派兵支持。蒋介石正忙于内战，匆匆指派驻扎上海的21师到台湾增援。

暴乱的前几天，暴民枪杀了不少外省人。3月8日之后，刘雨卿率领的21师约5000人陆续抵达台湾。陈仪展开镇压，造成更多台湾人的死伤。与此同时，陈仪的管制经济也被打乱，几乎停摆。

到底有多少人在变乱中死亡？众说纷纭，有的说数百人，有的说数万人。根据“行政院”成立的财团法人二二八事件纪念基金会在2004年1月2日公布的补偿记录，“本省人死亡673人，失踪174人，其他羁押、徒刑、伤残、健康名誉、财务损失，共1237人，合计2084人”，[注]其中不少是台湾社会的精英，外省人死亡约147人。[注]

自从1895年台湾割让给日本以来，台湾人民从来没有经历过这样大规模的暴力事件。二二八事件导致台湾社会严重分裂，数十年来难以化解。许多历史学家与政治学家一致认为，这是“二战”以后影响台湾“最严重、最深刻也是最长久的事件”[注]。

事件导致经济体制的反省

远在南京的蒋介石起初并没有在意台湾的动乱。现存于斯坦福大学胡佛研究院档案馆的蒋介石日记显示，2月28日那天，他整天在召开“剿共”会议，对于台湾的动乱，并无一字记载。隔天（3月1日）他

只写了两行："台湾群众为反对纸烟专卖等起而仇杀内地各省同胞，其暴动地区已渐扩大，以军队调离台湾，是亦一重要原因也。"[注]蒋介石对这次事件并未特别重视。

之后的几天，他的注意力也集中在陕北、山东等地的国共内战上。直到3月5日陈仪请求派兵，他才发现事态的严重性，并且迅速做出反应，当天就紧急召回国民党台湾省党部主委李翼中，听取他的报告；并派闽台监察使杨亮功到台湾，了解变乱发生的详情。

李翼中从台北赶回南京，坦诚报告台湾情势严峻，必须尽速控制，并且建议：把台湾省长官公署改为省政府，把特别行政区改为正常的行省；未来的台湾省政府委员及各厅处长应该尽量任用本省人；县市长提前民选；民生工业中的公营范围应尽可能缩小。[注]

蒋介石听了李翼中的报告，才知道台湾的实际情形比他想象的要严重得多，这可能是他第一次听到公营企业的弊端。虽然当时忙着应付内战，没有时间多做考虑，但是，他已经想到台湾很可能是国民党政府的最后据点，不能让台湾有任何闪失。因此，3月7日，蒋介石迅速拿出处理台湾事变的原则——怀柔政策，以便尽速稳定台湾局势。[注]

同时，蒋介石加派国防部长白崇禧到台湾，并要儿子蒋经国随行，一边宣慰台湾同胞，一边探询如何迅速恢复秩序。

经过短暂的考察，白崇禧与杨亮功很快返回南京。他俩同李翼中一样，都指出僵化的政治与统制经济是造成台湾变乱的主要原因。杨亮功建议撤销声名狼藉的专卖局和贸易局，重组台湾政府，并任用更多的台湾本省人担任高层行政职位。[注]白崇禧则建议改革国营企业，帮助私营经济发展，同时减少国营企业的数量并限制它们的影响。[注]

他们三人都建议限制国营企业、开放私营经济，都触及国民政府经济体制的根本核心，实际上挑战了孙中山三民主义理论体系中的民生主义，即“节制私人资本，发达国家资本”的原则，也挑战了国民政府从大陆移植到台湾的计划经济体系。对此，蒋介石想必很为难，但实际情况必须面对，台湾的社会动荡必须尽快处理。蒋介石作为孙中山三民主义理论的主要继承人与忠实实行者，他的思想认识开始松动，在与国民党其他领导人短暂讨论后，他很快采纳了这些建议，仅仅表示“略加修改即可”。注

国民党有限的经济改革

1947年5月15日，国民政府撤销台湾行政长官公署，改组为省政府，调回陈仪，并任命文人魏道明为省长。

魏道明是巴黎大学法学博士，曾任行政院秘书长、驻美大使。他到任后，立即实施有限度的政治及经济开放政策。他改革专卖局，撤销贸易局，将几个小型的公营企业（火柴公司、印刷公司、农矿公司等）私有化，并且要求公营企业改革，还规定公营企业负责生产半成品，民生消费品则由民营经济来生产。魏道明同时也将一部分公有土地出售给台湾农民，鼓励以市场机制来分配粮食与经济作物。

此外，魏道明吸纳了不少台湾人担任局长、厅长等高层行政职位，出任某些重要部门的负责人，缓解大陆人与台湾人之间的紧张关系。

魏道明的改革幅度非常有限，仅仅是把严格的统制经济打开了一条缝，并没有动摇岛上庞大的统制经济体系。但这些措施为民营企业的生产力提供了新的刺激，民营经济得到一丝机会，它的活力很快就喷发出来。1947年之后，民营经济在台湾逐渐发展，也使蒋介石与国

民党领导人有机会认识国家权力过度控制社会财富的弊端，从而探索新的出路。

内战失利，蒋介石下野

不久，1948年开始，国民政府在内战中节节失利，兵败如山倒。各地战败的消息如雪片飞来，国民政府军队在辽沈、平津、淮海三大战役中连续败北，华北和关内岌岌可危。不仅如此，物价飞涨、学生运动频仍，社会动荡不安，失败主义弥漫。国民政府内部对究竟是战还是和，意见分歧很大，而李宗仁、白崇禧等桂系军政领导已公开主张停火和谈，明确表示蒋介石是“唯一的绊脚石”，要逼蒋下台。

蒋介石在1948年11月就已经打算下野，他对现状完全失望，“深感党政军干部自私无能、散漫腐败，不可救药。若为复兴民族重振革命旗鼓，欲舍弃现有基业，另选单纯环境，缩小范围，根本改造，另起炉灶不为功”[注]。在这里，他所指的“单纯环境”，就是台湾。

黄金、学人、文物、档案运往台湾

1949年1月，蒋介石决定下野。下野之前，他做了几项重大的决定:

（一）命令陈诚即刻接任台湾省主席，蒋经国出任台湾省党部主任委员。

陈诚当时因为胃病动了手术，正在台湾休养，1948年12月29日收到蒋介石电报：“决任弟为台省主席，望速准备。”这个决定事先没有

跟陈诚商量，也不是一个正式的命令，而且电报还是由现任省主席魏道明当面转交。陈诚连夜复电，以身体未复原，恐难胜任请辞。蒋介石又来电："如何不速就职，若再延滞，则夜长梦多，全盘计划，完全破败也。"[注]寥寥数语，但蒋介石心中焦急可见一斑。

（二）命令朱家骅、傅斯年、陈雪屏、杭立武、蒋经国抢救平津地区的学人，经南京、上海转往台湾。

蒋介石亲下手谕，要求四种人必须加以"抢救"：（1）各院校馆所行政负责人；（2）因政治关系必须离开的；（3）中央研究院院士；（4）学术上有贡献、自愿南来者。[注]他派飞机顶着解放军的炮火飞到北平南苑机场随时待命，被"抢救"的学人可以随时登机南飞。

北大校长胡适是"抢救"名单上的重中之重，中共也在积极争取他，还指派胡适的弟子吴晗负责游说，解放区的广播电台也明确宣布：只要胡适不离开北平，不跟蒋介石走，中国共产党保证北平解放后，胡适将担任北京大学校长兼北京图书馆馆长。不过，胡适稍经思索，还是决定离开，临走时赠给北大同人三句话："在苏俄，有面包，没有自由；在美国，又有面包又有自由；他们来了，没有面包，也没有自由。"[注]

著名历史学家陈寅恪跟着胡适同一班飞机到了广州，但最后还是决定留在广州，没有去台湾。当时辗转南京、广州最后到台湾的著名学者有梅贻琦、饶宗泰、毛子水、钱思亮、钱穆、英千里、张佛泉、李书华、袁同礼、杨武之、徐复观、牟宗三、唐君毅等。但有更多的学者选择留下来，例如著名思想家熊十力、著名历史学家陈垣与顾颉刚决定不走，中央研究院共有81位院士，其中有60多位选择留下。中研院所属各个研究所人员除了傅斯年领导的历史语言研究所比较完整地迁台外，其他几个只有小部分人员和仪器迁台。

（三）命令蒋经国及俞鸿钧将中央银行库存美元及黄金移往台湾。

从1948年底到1949年底，国民政府分批把上海中央银行以及其他地区银行的黄金、白银、银圆、美钞运往台湾，总共估计有黄金300余万两、白银1136万两，还有大约1500万美元。这些黄金白银，除了应付内战军需之外，还被陈诚用来做币制改革的准备金，对台湾早期的金融稳定，有相当的帮助。注

（四）命令故宫博物院、中央研究院等将政府档案与文物迁往台湾。

蒋介石以国家元首的视角，特命故宫博物院南京分院、中央博物院筹备处、中央图书馆、中央研究院历史语言研究所、外交部档案室这五个机构组成一个联合机构，把它们珍藏的文物、图书、历史档案、外交档案等运往台湾。此外，正在伦敦展览的500箱精品文物也运往台湾。

这五个机构总共运往台湾的文物、档案有4286箱，故宫博物院藏品包括铜器、瓷器、玉器、字画、图片等2972箱，成为现在台北“故宫博物院”的镇院之宝。注

这几个决定对日后台湾的发展极为关键。对陈诚、黄金、文物、学人等的安排，显示出蒋介石决心把台湾建设成最后的“复兴基地”，心中还想着有一天要“光复大陆”。

1949年1月21日蒋介石宣布正式下野，副总统李宗仁为代总统。蒋介石当天就离开南京，先到杭州，第二天回到故乡浙江省奉化溪口。

国共内战急转直下，4月21日解放军渡过长江，23日南京失守，国民政府匆忙把行政院迁到广州，许多政府文件与档案都来不及带走。

[注]5月6日，蒋介石携子经国搭乘“江静号”离开上海。这时他仍抱着死守大陆的决心，不愿出国或转到台湾。“江静号”到了舟山岛，蒋介石并没有登岸，留在船上，只到附近的许多小岛视察，在海上漂泊了十几天。蒋经国回忆当时的情形，“真是乾坤万里，沧海茫茫”，天地之大，却不知何处去。[注]

5月27日上海失陷，10月12日解放军攻进厦门，14日拿下广州，21日又攻陷汕头。国民政府再度迁往重庆，大陆几乎完全陷入共产党之手，仅剩西南一角。蒋介石携蒋经国西飞重庆，但也挽救不了败局。重庆于10月30日被解放军拿下，国民政府匆忙在炮声中由重庆迁到成都，状极狼狈。

但重庆既失，成都已无险可守。12月初，西南军政领袖卢汉、刘文辉、邓锡侯、潘文华等纷纷起义，成都成了危城，解放军随时会进城。到这个时候，蒋介石还想着迁都西昌，又考虑定海。无奈大势已去，才在12月8日宣布“中央政府”迁入台湾。他本人在10日下午由成都直飞台北，从此再也没有踏上中国大陆一步。

彻底反省，决心改革

1949年是蒋介石一生中最惨痛的一年，也是他彻底反省之年。他领导的国民党及政府失掉了中国大陆，带着一身屈辱，败走台湾。蒋介石羞愧自责，觉得自己无颜活在世上，曾多次想到自杀。[注]他在日记中写道：“党与国由总理一手创造，由中正一手完成……时至今日，由余养育完成之党国，而由余毁灭之，此境此情，将何以堪！如果党国果真绝望，则尚有此残躯立足之余地，其将有何面目见世乎！”[注]

抗战胜利还不到4年，国民党迅速从荣耀的顶端下坠，谁也想不到失败来得这么快、这么惨，许多国民党要员都很难面对失败。带着悲哀、慌张与无奈，他们有的投共，有的去国远遁，有的选择自杀。

1949年投共的国民党要员不计其数，著名的有翁文灏（国民政府行政院长），张治中（陆军上将、国民政府西北行营主任兼新疆省主席，也是国民政府和中共谈判代表团的首席代表），傅作义（陆军上将、国民政府华北“剿匪”总司令），程潜（国民政府国大代表、湖南绥靖公署主任兼省主席），卫立煌（东北行辕副主任兼东北“剿匪”总司令），黄绍ā（监察院副院长）等；避到香港的有熊式辉（陆军上将、东北行辕主任），马步青（陆军中将、西北地区著名的军阀）；远走美国的有孔祥熙（财政部长、行政院副院长），宋子文（外交部长、行政院长、广东省主席）；自杀的两位最著名的人士都与蒋介石关系密切，一位是他身边的陈布雷（侍从室第二处主任、国民党中央宣传部副部长、国民政府委员，蒋介石重要的代笔写手），另一位是形同兄弟的戴季陶（考试院院长、国史馆馆长，蒋纬国的生身父亲）。

军人出身的蒋介石则不同。他的最大特性就是坚忍不屈，绝不在逆境中低头。当年日本侵略国力落后将近一个世纪的中国，大部分国民党领导和社会领袖都主张与日本谈和，因为中国不能战，一打就亡国了，但蒋介石坚持“与其屈辱而亡，不如战败而亡”[注]。他带领着贫穷落后的中国军民，同强大的日本对抗，前后周旋14年，最后日本投降，中国获得胜利。

然而，这次内战失败的考验，更甚于抗战。政府军几乎是每战皆败，内无兵粮，外无援助，而国民党内部组织已崩溃、士气荡然，无论怎么看都看不出反败为胜的机会。他的夫人宋美龄安排他到加拿大或瑞士，他不愿去国；儿子蒋经国也一再请求他放弃算了，他也不接

受。他要戴罪补过，在日记中写下他的决心：“所造罪孽，不能怨天尤人，只能戴罪补过，以求自赎。”注

蒋介石决心彻底反省，要到台湾从事改革。抵台之前，1949年1月22日，他在下野的第二天，就认真检讨过失败的原因。他已发现，“此次失败之最大原因，乃在于新制度未能适合现在之国情与需要，而且并未成熟与建立，而旧制度已放弃崩溃。在此新旧交接紧要危机一刻，而所恃以建国救民之基本条件完全失去。”所以，“今后立国建军，以确立制度为最重要”。注

就在1949年这一年，蒋介石辗转各地，一边指挥作战，一边对一连串的失败着手进行全面反省。他将大陆失败的主要原因归纳为：注

（一）外交。太依赖外交，一味信任外国，结果自食恶果。他认为“苏联外交反复无常，毒辣残忍；美国有头无尾，轻诺寡信；英国阴险狡诈，唯利是图。自己不加区别，均以‘信义’对之，焉能不败”。

他恨斯大林，更恨马歇尔。马歇尔是第二次世界大战后美国对华政策的主要制定者，蒋介石在日记中多次指责马歇尔，认为国民党在中国大陆的失败，真正的原因不在中共，也不在“俄史”（苏俄的史达林，即斯大林），而在于“美马”（美国的马歇尔）。注

外交运用无方，蒋介石引咎自责，称自己是“傻中之傻”。

（二）军事：军队不仅精神丧失，而且纪律荡然，尤其是高级将领苟且偷生，率先逃亡。他说：“每一次撤退，高级将领总是先部下而退，置部下的生死存亡于不顾……在还没有和敌人接触的时候，他心中早就有了一个腹案，就是怎样脱离战场，从哪一条路逃到哪一个偏僻安全的地点，苟全性命。”不仅如此，这些将领能力不足，而对于战略战术的修养，“不仅毫无根底，而且不加切实研究，甚至连军校时期所得的一点知识，都已经抛荒殆尽”。此外，“没有建立军队监察制

度”，“政工人事不健全”，特别是“政训工作完全失败”，也是军事崩溃的原因。

他自认军事决策上也有责任。他特别检讨接收东北的失误。1945年11月，由于苏联军方的阻挠，造成中国政府军队的接收困难，蒋氏曾主张暂时搁置东北问题，要把开到东北的五个军调到华北，先解决关内的中共军队，先安关内，再图东北。但由于马歇尔出面调处，他改为相信美援的力量，把大量精锐部队开入东北，“以致内地空虚，各战场兵力单薄，陷入舍本逐末之误”。

（三）党内分裂。派系倾轧导致国民党的全面纷乱与崩溃。他已发现：“革命失败，其起因在于党务内部的分裂，以致影响到军事、政治、经济、社会及教育等各方面的纷乱与崩溃。”其中尤以“派系倾轧、人事纠纷”是革命失败的首因。

他对李宗仁、白崇禧等桂系人士恨之入骨，称他们为“广西子”，批评李、白“害国害民”、“伪言伪行”、“无廉无耻”。他对1948年桂系不服从安排强行让李宗仁竞选副总统之事，尤为痛心：“为什么在大敌当前，走到国家存亡、文化绝续的关头，在国民大会选举副总统的问题上，竟不顾党的纪律，而强求自由选举？本党就在这样自由竞选斗争攘夺之中，而招致整个的崩溃。这是党的组织不能坚强，党的纪律不能严肃，而使政党政治无从健全，给予奸匪分化的机会，渗透的空隙。”注

（四）干部腐化、纪律松弛。他说：“军政与社会组织空虚，干部腐化，丧失志节，最后一年，几乎没有一个干部能够效命奋斗。”他对于国民党干部战后接收工作中的恶行了然于心。他说：“五子登科”——票子、房子、车子、条子（金条）、女子——惹得民怨沸腾。

不过，他承认，国民党干部的恶习颓风，他的责任最大：“干部误国，其原因在于本人管教不严，制度不立，以致抗战甫胜即败。”

（五）经济、金融失策。在他看来，最大的失误是“误用宋子文一人”。因为宋子文担任行政院长期间，为了抑制通货膨胀，曾大量抛售国库中的黄金，使金融崩溃，导致政治、外交的全盘失败。

蒋介石始终认为宋子文此举是“误国”中的最大过错，直到退居台湾后，他仍难以释怀。1955年，他还认为“误用宋子文一人”，是招致政经、外交全盘崩溃的原因。

（六）错学了美国民主。他认为抗战胜利后，立刻实行民主宪政，太过操切，所选择的时机、制度以及国民代表大会选举等，都动摇国本。中国“未及民主程度而硬行民主……以致党员如脱缰之马，不可收拾”。

（七）本身轻浮躁急。他检讨自己“骄矜、愤懑、自恃、忙迫，不能淡敬虚心，全凭主观行事”。自己个性太强，凡大小政策，无不自信自决，“以致无人进言，不能集思广益，折中至当”。

蒋介石批评自己：“一生大病是轻浮躁急。”用人问题上，过于“宽容”，“对人不校”、“用人无方”。李济深、陈铭枢、白崇禧、李宗仁等“背党叛国”不止一次，但自己不问恩怨，不念旧恶，重用如故。这不仅是奖恶，而且是自杀，是“误国”。

他检讨自己对待毛泽东，也犯了同样的错误。“对敌何其宽厚，待己何其刻薄，此乃余一生失败之最大罪因，尤以待毛共为然。”[注]

（八）未能宣传社会经济政策与民生主义。归根究底，他认为最大的病根是国民党党员对三民主义信仰的动摇，没有真正实行三民主义，尤其是民生主义。只有形式上的信仰，把三民主义当作了一句口头禅，以致党的士气溃散，军队也成了没有灵魂的军队。[注]

1949年2月3日，蒋介石回到家乡奉化，看到乡民的生活依旧贫穷，几乎和20年前没有什么差别。国民党主政20年，竟然自己的家乡人民生活都没有改善，他自觉惭愧：“痛感当政20年，党政机构守旧、腐化，只重做官，不注意实行三民主义……对于社会与民众福利毫未着手。”他下定决心：“此后要以民生为基础，亡羊补牢，尚不算晚。”

因此，他要发动一场大规模的“社会经济运动”，而且要先从土地改革做起。[注]

这些检讨，除了财经一节太过简化之外，大多切中要害。值得一提的是，他检讨的是自己及国民党，并没有归咎共产党。在他看来，所有这些问题与败因，“并不是中共有什么强大的力量，而是自己打败了自己”。[注]对于这些错误，他“诚悔莫及矣”[注]。他认为自己的责任最大，“实由余应负其责”[注]，因而决心打破现状，重组党军，改造制度，重奠革命基础。

台湾财政困难，经济失衡

蒋介石深切反省、准备到台湾从头做起的时候，台湾正在风雨中飘摇。

大军移台之前，台湾就已受到大陆内战及经济混乱的影响，面临通货膨胀、生产萎缩、物资缺乏、物价飞涨、外汇短缺的困境。1948年下半年，台湾的零售物价指数已经暴涨22倍。[注]物价就像脱缰野马，大幅上扬，1949年上半年，平均每月物价上涨率高达52.6％。[注]不仅如此，大批从大陆撤退的国民党官员、军人、眷属及平民涌入台湾，人口突然增加了100多万，给当局及社会造成很大的负担。[注]

台湾的军事敌对情势迅即加重，经济危机更为窘困。当时，台湾银行开出的信用证在国际上已不被接受，台湾的货币机能几乎崩溃。[注]据台湾省政府秘书、后来担任台中县县长的冯世欣说，当时连“总统府”的侍卫都发不出薪水，还得向台湾省政府去借。[注]物价飞涨，人心惶惶，大部分人失去信心，更无斗志，不知能撑到哪一天。

当时，岛上的统制经济掌握了大多数台湾人的经济生活，公营企业占总生产值的72.4%，[注]却收不到足够的税，许多经济行为的资料也付之阙如。据1950年的统计数据显示，当年当局全部税收为新台币1.683万亿元，而支出是1.954万亿元。台湾银行不得不超印2.71亿钞票以应急，[注]而且，超过半数的当局预算是用在防务上。

银行为了筹措资金，把存款利率提高到125%，[注]远远高过投入工商业的利率。高得离谱的利率必然打击人民投资兴业的念头。经济生产停滞，物品及服务短缺，再加上市场太小，以致企业无法决定生产什么，生产多少，卖到哪里去。产业之间彼此缺乏联系，台湾的蔗糖与加工厂无法同日本市场联结，纺织业找不到原料，市场严重失衡。

不仅如此，经济的产销运作也失灵。当局控制的公营企业没有足够的信息来决定生产的项目、数量以获得盈利，只有一味地依赖当局补贴。而公营企业不能降低交易成本，以致那些各自分散的市场无法整合。此前，台湾经济控制在日本殖民政府手中，生产与销售都是为了日本的需要，日本政府也提供一些必需的服务。日本人一走，这些生产链与服务链就立刻断裂了。[注]

毫无疑问，当局必须尽速掌握并充分运用台湾的资源。当局所拥有的庞大的公营企业体系原是最有力的动员机制，但是，这个庞大的机制却面临难以运转的困境。因为长期主导国民政府经济建设的资源委员会，在台湾始终未能发挥作用；更尴尬的是，当时资源委员会前

后三任主任委员翁文灏、钱昌照、孙越崎先后投共，注让蒋介石与国民党领导群十分为难。

面对这些难题，蒋介石必须尽速稳定当局的统治，设法恢复农工生产。他没有时间犹豫，决定排除一切困难，多管齐下，将常态的建设与体制改革同时展开。

---

1. 袁颖生《光复前后的台湾经济》，台北：联经出版事业公司，1998年，第53–54页。
2. “中国经济学说”，载于秦孝仪主编“《先总统蒋公思想言论总集》”卷五，中国国民党党史会，1984年，第26页。
3. 李敖编《二二八研究》卷三，台北：李敖出版社，1989年，第190页。
4. 同上，第191页。
5. 戴国辉、叶芸芸《爱憎二二八》，台北：远流出版社，1993年，第85页。
6. 《台湾接管计划纲要》规定，日本和日台合办的所有工矿企业都转交台湾省政府（第32条）；长官公署接收一切公私交通（第52条）以及所有粮食生产和流通（第68条），日本人的土地也全部没收（第82条）。
7. 袁颖生《光复前后的台湾经济》，台北：联经出版事业公司，1998年，第85页。
8. Tse-Han Lai, Ramon H. Myers, O. Wei, A Tragic Beginning: The Taiwan Uprising of February28, 1947（赖泽涵、马若孟、魏萼《悲剧性的开端——台湾二二八事变》），Stanford University Press, 1991.
9. 除少数民族外，大多数台湾人都是早先从大陆来的移民。
10. 邱念台《我的奋斗史》，台北：中华日报社，1981年，第352页。
11. 李筱峰《台湾，我的选择：国家认同的转折》，台北：玉山社，1995年，第99页。
12. 习贤德《统独启示录》附表3，台北：亚太图书出版社，2004年，第460页。
13. 李筱峰《解读二二八》，台北：玉山社，1998年；“中央研究院”近代史研究所编《二二八事变资料选集》，第一册，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年。
14. Tse-Han Lai, Ramon H. Myers, O. Wei, A Tragic Beginning: The Taiwan Uprising of February28, 1947, p. 180.
15. 蒋介石日记，1947年3月1日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。
16. “中央研究院”近代史研究所编《二二八事件资料选辑》第二册，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年，第286–287页。

17. 蒋介石在当天的日记中写道：“自上月28日起，由台北延至全台各县市，对中央及外省人员与商民一律殴击，死伤已知者达数百人之多，陈公侠不事先预防，又不实报，及事至燎原，乃始求援，可叹！特派海陆军赴台，增强兵力。此时共匪组织尚未深入，或易为力，惟无精兵可派，甚为顾虑。善后方策，尚未决定。现时惟有怀柔。”

18. 陈兴唐《台湾二二八事件档案史料》，台北：人间出版社，1992年，第51–52页。

19. 白崇禧“对今后台政改革意见”，载于李敖编《二二八研究》第一册，台北：李敖出版社，1989年，第294–295页。

20. 李敖编《二二八研究》第一册，台北：李敖出版社，1989年，第287页。

21. 蒋介石日记，1948年11月24日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

22. 《陈诚先生回忆录——建设台湾（上）》，台北：“国史馆”，2005年，第6–7页。

23. 岳南《南渡与北归》第三部，长沙：湖南文艺出版社，2012年，第8页。

24. 岳南《南渡与北归》第三部，长沙：湖南文艺出版社，2012年，第9页。

25. 袁颖生《光复前后的台湾经济》，台北：联经出版事业公司，1998年，第146–147页。

26. 岳南《南渡与北归》第三部，长沙：湖南文艺出版社，2012年，第3–5页。

27. 这些留在南京的国民政府档案现存于南京的中国第二历史档案馆。

28. 蒋经国《风雨中的宁静》，台北：正中书局，2003年，第32页。

29. 蒋介石日记，1949年5月17日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

30. 蒋介石日记，1949年11月28日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

31. 蒋介石日记，1938年1月2日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

32. 蒋介石日记，“民国三十八年反省录”，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

33. 蒋介石日记，1949年1月22日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

34. 反省的内容见蒋介石日记，1949年1月“本月反省录”、1949年2月3日、1949年5月27日、1949年9月8日及“民国三十八年反省录”。

35. 蒋介石日记，1949年1月，“本月反省录”，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

36. “总裁对第七次全国代表大会之政治报告”，载于《革命文献》第77辑，第85页。

37. 蒋介石日记，1971年6月2日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

38. 张其昀“《先总统蒋公全集》”第2册，台北：“中国文化大学”出版部，1984年，第1929页。

39. 蒋介石日记，1950年1月3日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

40. 张其昀“《先总统蒋公全集》”第2册，台北：“中国文化大学”出版部，1984年，第1976页。

41. 蒋介石日记，“民国三十八年反省录”，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

42. 蒋介石日记，1949年底“杂录”，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

43. 潘志奇《光复初期台湾通货膨胀之分析》，台北：联经出版事业公司，1980年，第7页。

44. 台湾省政府编《台湾光复后十年施政成果集要——民国三十四年至四十四年》，1955年，第113页。

45. [日]刘进庆《台湾战后经济分析》，王宏仁、林继文、李明俊译，台北：人间出版社，1992年，第44–46页。

46. [日]刘进庆《台湾战后经济分析》，王宏仁、林继文、李明俊译，台北：人间出版社，1992年，第44–46页。

47. 冯世欣“陈辞修与尹仲容”，载于《传记文学》第50卷第4期，1987年，第84页。

48. [日]刘进庆《台湾战后经济分析》，王宏仁、林继文、李明俊译，台北：人间出版社，1992年，第46页。

49. Ho, Samuel P. S., Economic Development of Taiwan, 1860–1970(New Haven, Conn: Yale University Press, 1978)，p. 414.

50. 关于当时银行存款高利率的详情，见Fu-Chi Liu, Essays on Monetary Development in Taiwan(Taipei: Executive Yuan, Republic of China, 1962)，p. 111。

51. See John O. Ledyard, “Market Failure,”in John Eatwell, Murray Milgate, and Peter Newman(editors), The New Palgrave: Allocation, Information, and Markets(New York and London: W. W. Norton, 1989), p. 185–90.

52. 参见郑友揆等《旧中国的资源委员会（1932–1949）史实与评价》，上海：上海社会科学院出版社，1991年，第329–350页。

第二章 将革命事业从头做起：国民党的改造、土地改革、地方自治

蒋介石在1949年12月10日抵达台湾，三天后，从12月13日起，“《中央日报》”（国民党的党报）连续七天刊载总主笔陶希圣亲撰的长文：“将革命事业从头做起”。陶希圣以东晋“新亭对泣”的故事，引喻播迁到台北的国民党要员，问道：“我们的政府迁到台北，衮衮诸公是否有悲伤的情绪和坚决的意志，同心戮力，誓复中原？如果没有，那我们不仅自惭于王导，并且有愧于牛衣对泣的儿女。如果有，那我们就要痛下决心，将革命事业从头做起。”注

陶希圣要求国民党党员改正旧观念、旧作风，否则“过去既已失败，今后还是只有失败”。除了激励党员意志外，陶希圣呼吁党员洗心革面，致力改革，“将革命事业从头做起。”注

这里所谓的“将革命事业从头做起”，是指从思想上、结构上彻底改造国民党；推动土地改革，实践民生主义中的“耕者有其田”，提高农工业生产；按照孙中山遗愿，结束训政、进入宪政，也就是实施地方自治、展开民主选举。蒋介石亲自抓党的改造工作，把土地及经济建设的任务交给他信赖的台湾省主席陈诚。

革命实践研究院：思想改造、重塑国民党

针对大陆时期党员信仰动摇的问题，1949年10月16日，国民党在台北近郊阳明山成立革命实践研究院，作为党员思想改造的基地，希

望党员从思想到行为做彻底的反省和改革。蒋介石亲自参与讲课、撰写教材、召见每一位学员并审阅他们的自传。注

年轻的党员孙运璇，当时担任台湾电力公司总工程师，1950年春被选调参加革命实践研究院党政军干部联合作战研究班的培训。孙运璇记得蒋介石许多事亲力亲为，亲自授课、亲自撰写教材、亲自审阅学员的作业，经常同学员交谈，有时候还会坐在教室后面听其他教官上课。孙运璇在台湾电力公司待了20年，后来曾担任台湾“交通部长”、“经济部长”，1978年出任台湾“行政院长”。

革命实践研究院的课程强调对三民主义的再认识，尤其是对民生主义的实践。每一个学员要从革心做起，摆脱自私自利、贪污腐化和官僚主义。蒋介石经常对学员讲话，勉励他们洗雪失掉大陆的耻辱，誓把生命奉献于实践三民主义与光复大陆的“革命大任”。注革命实践研究院自1949年创办以来，已有数十万国民党党员在这里受训。几乎每一位党员在参选党内或当局高层要职之前，都要到这里接受培训。革命实践研究院成为国民党最重要的党员和干部培训学校。

党的改造

思想改造只是改造国民党的第一步，接下来就是结构、运作机制上的改变。

谈“党的改造”之前，先看看国民党当时的状况。

国民党自创党以来就一直为派系所苦，党内派系大致有两大类。一类属于政治派系，例如西山会议派（这是国民党内的一个右翼派系，代表人物有林森、居正、邹鲁等），改组派（国民政府南京时期反对蒋介石的派系，与蒋介石长期不和，主要人物是陈公博、顾孟

余，奉汪精卫为精神领袖），政学系（这是个比较松散的集团，成员多为民意代表及行政官员，支持蒋介石，代表人物有杨永泰、熊式辉、黄郛、张群、吴铁城等），CC系（这是“二陈”陈果夫及陈立夫领导的派系，长期掌握国民党的组织、教育部门，成员众多，是国民党内最大、最有力的派系），三青团（以三民主义青年团为基础，多为黄埔毕业生，以陈诚为核心）。另一类则是地方实力派，也就是地方军阀，例如桂系（李宗仁、白崇禧）、冯系（冯玉祥）、阎系（阎锡山）等。

到台湾后，派系斗争的恶习仍未停止。其实，丢了大陆，地方实力派失去了枪杆子，成了光杆司令，政治上已经发挥不了作用。但是政治派系，尤其是CC系和政学系的冲突仍然层出不穷，团派因陈诚的关系，也涉入权力的竞争。

1949年底台湾面临的内外情势极为严峻。当时，中国共产党已席卷整个中国大陆，建立了人民共和国；国际上（尤其是美国）大多对国民党失去信心，已出现各种背弃国民党的动作。美国杜鲁门政府早已在1949年8月5日发表《对华关系白皮书》，把中国大陆的失败责任全部推给国民党，同时停止对中华民国的军事援助。英国也停止和国民党当局的来往，更在1950年1月承认了新中国政权。国民党当局在台湾岌岌可危，随时会有覆亡的危险。

情势如此危急，党政高层领导之间的对立与派系冲突依然不断，甚至直接波及蒋介石本人。[注]

蒋介石对派系争执深以为苦。他明白，国民党要想在台湾站起来，就必须彻底改革，而党的改革第一步就是要终止党内的派系斗争。

想要改革这个老旧腐化、派系势力盘根错节的国民党，谈何容易？蒋介石苦思良方，甚至一度想彻底抛弃国民党，重新建立一个新

政党。注他也想过干脆把国民党改名为“中国民主革命党”，以别于老旧的国民党。注

想换掉国民党这个名字的，不止蒋介石一人。当时几位党内重量级人士也提出改换党名，好让国民党脱胎换骨、从头新生。例如蒋经国、萧自诚（“《中央日报》”副社长）、陶希圣（“《中央日报》”总主笔）等曾提出“三民主义党”、“三民主义革命党”、“中国民主劳动党”等建议，但都因为牵扯过大、反对者众而无下文。注

CC系不合作，处处牵制

1950年3月，为了积极改革，蒋介石打算更换“行政院长”。他想以陈诚换掉阎锡山。陈诚是蒋介石信任的嫡系将领，跟随蒋介石东征北伐、“剿共”、抗战，屡立战功，深为蒋所倚重。蒋介石曾表示：“中正不可一日无辞修。”注在蒋介石眼里，陈诚果决刚毅，是最能担当改革大任的“行政院院长”人选。他表示：“现值巩固台湾，策划反攻大陆之际，以陈君严厉中外，文武兼资，对于剿匪戡乱，夙具坚定信心，任为行政院长，必能胜任愉快。”注

然而，事情没有那么简单。“行政院长”提名必须经过“立法院”的同意，蒋介石积极与党籍“立法委员”沟通，但遇到相当的阻力，尤其是“立法院”最大的派系CC系，强烈地反对陈诚。CC系成员多次公开表示“陈诚不宜”，他们认为陈诚是军人背景，对外观感不好；有些则明确指出，陈诚个性刚愎，难以胜任“行政院长”之职。蒋介石信赖的张群、雷震也有意见；省主席吴国桢干脆提出辞呈，表示他的不满。注

更让蒋介石意外的是，“中央组织部长”谷正鼎不但不挺蒋，反而建议采用假投票方式先试探党籍“立委”心中的人选，因为CC系“立

委”人数多，陈诚肯定很难出头，这摆明了是唱反调。

中山堂同哭

对于这些反对的意见，蒋介石极为愤怒，认为这些党籍“立委”真是不知死活，把大陆弄丢了，到了台湾不但不知悔过，竟然还像在南京一样嚣张跋扈。他在日记中写道：“不禁怒从中来，痛愤莫名……半日郁结不能自解，甚以立法委员至今还未有觉悟，仍如往年在南京无法无天，以致有今日亡国之悲剧，是诚死不回头矣！”(注)

挫折接踵而来，蒋介石在大陆惨败后一直压抑在胸中的羞愤，终于在1950年3月6日爆发了。

那天原是国民党在中山堂举行例行总理纪念会，没想到蒋介石一上台，劈头就说：“中华民国亡了！”在座的党政干部吓了一跳，全场顿时鸦雀无声，空气几乎凝结了。蒋介石接着指着自己说：“我是亡国之奴。”他这个亡国之奴要对“亡国之主”讲几句话。他说，大陆失败是他领导无方，心中羞愧，无地自容。今天大家在台湾，实际上是处于死里求生的状况，退此一步，别无死所，而他也没有脸流亡海外。可是，同志到了这个地步还在计较个人利害、相互攻讦，他至为痛心。说到这里，蒋介石眼泪夺眶而出，言语哽咽，几度中断说话。(注)

蒋介石一向严谨自制、重视个人尊严，自从失掉大陆政权以来，虽然内心极度悲愤自责，但在公开场合，他还是颇为自抑，神色镇定。这是他第一次放下领袖的尊严，把一直隐忍、压抑的羞愤一股脑儿发泄出来。蒋介石的言辞和眼泪深深感动了在场1000多名党政干部，很多人随着流泪，最后唏嘘流涕此起彼落，“全场多泣下”。(注)

这场“中山堂同哭”，反对者的态度软化了，“阁揆”人选的事情立刻峰回路转，吴国桢取消辞职，CC系领袖陈立夫也表示支持陈诚出任“行政院长”。当天晚上迅即召开“中央常会”，出席会议者388人，306人投票同意。(注)这样，便以多数票顺利通过了陈诚提名案。

1950年3月15日，陈诚顺利就任“行政院长”，开始铁腕推行改革。

派系不合，纷争不断

不过，问题并没有解决，当局内部的争执仍然不断。“行政院”和省政府就常有冲突，这是因为“中央政府”迁到台北，管辖范围和台湾省政府绝大部分是重叠的，其中分际很难一刀切清楚。如果省主席肯退一步容让，也还罢了，偏偏当时的省主席吴国桢相当强势，他和陈诚经常为了省政府与“中央”究竟谁该掌握财政资源，争论不休。吴国桢动不动就威胁要辞职，而陈诚个性也强，不肯退让。(注)这样的争执经常发生，蒋介石十分不满，抱怨：“辞修与国桢意见冲突……行政院与省政府不能合作，政经皆难有重大进步。”(注)陈诚、吴国桢都有个人的实力和背景，蒋介石只得尽量协调和安抚。

此外，“立法院”和“行政院”之间的对立也相当激烈，主要是国民党内最大的派系CC系的“立法委员”经常抵制“行政院”的措施。1950年春，“行政院”向“立法院”提出一项紧急法案，希望赋予“行政院”更多应付紧急危机的裁量权。但CC系“立法委员”群起反对，他们认为不宜任意扩大“行政院”的职权，而且“立法院”也不应放弃对行政权的监督。(注)法案最后以164票对124票没能通过，陈诚的团派和陈立夫的CC系势成水火。

不久，为了“立法院院长”人选，CC系又跟蒋介石杠上了。原因是1949年底“国民政府”迁台时，“立法院长”童冠贤提出辞呈，未随“政府”到台湾，一直滞留在香港，“院长”一职就由“副院长”刘健群暂代。到了1950年5月，蒋介石认为，“院长”悬虚，不能再拖下去，他想由刘健群担任“院长”，陈诚也乐见刘健群扶正。照理来说，刘健群获任命，顺理成章，而且他属于团派，与陈诚关系良好，由他任“立法院长”，有助于“行政”、“立法”两院的沟通合作，是个理想的安排。可是陈立夫及CC“立委”却不支持，他们的理由是：“立法院”内情势复杂，不急于补选“院长”。

CC系“立委”不合作，而且所持的理由太牵强，蒋介石很生气。在一次党内谈话中，他气愤地表示，如果大家还是这样争权争利闹下去，他就“从此了结，不再与闻党事，大家等候共匪受俘，一一待斩可也”注！

虽然说了狠话，但派系的问题不彻底解决，这样的纷争抵制和冲突还会层出不穷。蒋介石下定决心，彻底改造国民党，首要之务就是去掉派系的掣肘，尤其是CC系。

终结派系，彻底改造国民党

蒋介石对于党的改造早已有腹案，国民党内部也已讨论过几次，但是对于改革的方法和幅度，大家仍有争议。蒋介石提出的改造案是个破釜沉舟的做法，停止中央执行委员会以及中央监察委员会的职权，也就是把当时国民党运作的核心机构停权，由一个全新的“中央改造委员会”取而代之；而新的改造委员会人选一律由总裁（蒋介石）遴选。

党内很多人无法接受这个颠覆的想法。“总统府”、“行政院”、国民党三大秘书长王世杰、黄少谷、郑彦ā衔命奔走沟通，希望改造案能顺利通过，然而反对的声音仍然不小。7月21日晚，蒋介石召集国民党全体中央常务委员谈话，因为第二天（22日）就要召开中常会临时会议讨论改造案，这次是正式会议前最后的沟通。会上，CC系常委王秉钧、李宗黄等人反对停止六届中央执行委员会、中央监察委员会的职权，也质疑由总裁（蒋介石）一人遴选中央改造委员会的正当性。他们担心这样会使党员“离心离德”[注]。

听了他们的发言，蒋介石怒从中来。他威胁说，党的改造不容再缓，否则他不能再以总裁的地位领导这个党。他并且负气地说，如果同志不信赖他，不愿意让他领导，大可去另行组党。[注]

蒋介石发了大脾气，中常委们只好纷纷站起来表示赞成，改造委员会的原则才得以通过。

国民党中央改造委员会

1950年8月5日，蒋介石成立中央改造委员会，亲自挑选16名改造委员。他们是：陈诚、张其昀、张道藩、谷正纲、郑彦ā、陈雪屏、胡建中、袁守谦、崔书琴、谷凤翔、曾虚白、蒋经国、萧自诚、沈昌焕、郭澄、连震东。这16位改造委员个个年轻有为，平均年龄47岁，都受过大学以上的教育，其中9位曾出国深造，两位拥有美国大学的博士学位。[注]许多党政重要人士被排除在改造委员会外面。

成立改造委员会的同时，蒋介石很有技巧地把那些党内反对改革的人孤立起来。他设立了一个中央评议委员会，把各派系如CC系、桂系、政学系等元老党员任命为评议委员。中央评议委员地位高，但有

名无实。蒋介石表面上对他们颇为尊敬，实际上是架空他们，防止他们干扰党的改革。注

把CC系和二陈权力连根拔起

最令大家跌破眼镜的是，与蒋介石关系密切、长期主管党务的CC系领导陈立夫、陈果夫均不在榜上。

1950年夏，陈果夫重病在床，早已不参与政治；被任命为评议委员、活跃政坛的陈立夫则什么职务都没有。蒋介石还明告陈果夫：“立夫不能担任大事，亦不得令其再参加党务也。”注蒋介石一举卸掉了“二陈”的权力。

陈立夫和陈果夫兄弟与蒋介石渊源深厚，他们的二叔陈其美和蒋介石是结拜兄弟，他们称蒋介石为“蒋三叔”。陈氏兄弟长期追随蒋介石，双双进入国民党权力中枢，掌握人事和组织，还创立国民党的特务机构“中统”。“中统”是“中国国民党中央执行委员会调查统计局”的简称，权力最盛时，坊间有“蒋家天下陈家党”的说法。

蒋介石对二陈素来信任，但1947年制宪会议以及之后的总统、副总统选举时，CC系未服从蒋介石的命令，反而操纵局面支持自己的人选，令蒋介石深恶痛绝，从此双方结下心结。再加上失掉中国大陆，许多人都认为最主要的原因便是党的组织涣散、党员士气崩溃，陈立夫、陈果夫首当其冲，成为众矢之的。蒋介石到台湾后就想要压制CC系，经过这一年来的冲突，他更坚定地要把二陈的权力连根拔起。

拔掉二陈还不够，为避免CC系成员继续纠缠，蒋介石不惜要求陈立夫出国。注7月17日，蒋介石召见陈立夫，当面要他出国，而且是立刻出国。注陈立夫惊讶之余，仍想说服蒋介石改变心意，但蒋介石

是铁了心肠要驱逐这位CC系首脑，陈立夫只好黯然去国。陈家人在几天内办理出国，甚至来不及跟亲友道别，匆匆忙忙于1950年8月4日离开台湾。第二天，8月5日，蒋介石宣布改造委员会正式成立。

中央改造委员会

中央改造委员会不仅负责规划和执行党的改造政策，同时也取代了国民党大陆时期两个权力最大的机构——中央常务委员会（中常委）与中央执行委员会（中执委），成为党的领导核心。

蒋介石这次是抱着破釜沉舟的决心来改造党务，他要彻底抛弃国民党多年来派系斗争、组织松散的恶习，从根本上改造这个党，最后打造一个全新的政党。他在日记中写道："所有准备工作，特别注重新组织、新纲领、新号召及新任务，与新分子之吸收计划，政纲政策与理论等有关文告。"注

8月5日这一天，16名中央改造委员神情庄重，面对蒋介石及与会人员，高举右手宣誓，"遵从总裁领导，竭智尽忠，完成改造任务"，如果背誓，甘愿"受党纪之严厉制裁"。蒋介石致训词，要求中央改造委员下决心"改造党政、改造国家"，一切"从头做起"。注

改造委员会从1950年8月到1952年10月的两年间，共召开了420次大大小小的会议，几乎每周召开三至四次之多。委员们坦诚检讨大陆失败的错误、讨论党及当局在台湾未来发展的方向，最后确定了日后发展的原则及策略，例如将国民党定位为"革命民主政党"，以民主中央集权制来强化党的组织及纪律；吸收农工、青年、妇女、知识分子和企业家入党，扩大党的社会基础；建立党内"小组"，作为党的基本组织单位，以加强党员的联系。

最重要的是，改造委员会明定以孙中山的“三民主义”作为国民党的思想指导原则，誓言要把台湾建设成“三民主义”的模范省。注其实“三民主义”一直是国民党的指导原则，但在大陆时期并没有认真执行。这一次，国民党是下了决心要切实以民主、民权、民生作为纲领来治理台湾。

根据中央改造委员会的各项原则，国民党在各地广设地方党部，并深入各职业团体。党部直接和下面的小组成员互动，彼此结成一张关系网。这张网延伸到城镇及农村，国民党的影响力也随之进入。

为重建国民党组织，改造委员会还规定，从1951年1月4日至23日重新办理党员登记，期限只有短短20天，凡在期限内未完成党员登记者，一律撤销党籍。不少大陆时期的显赫人物，因为没有办理重新登记，被免除了党籍，包括蒋介石的姻亲孔祥熙、宋子文。

1952年的国民党第七届全国代表大会，标志着国民党的改造工作顺利完成。此时国民党已发生了本质上的改变。例如，1949年国民党从大陆撤退到台湾时，党员只有5万人；三年后，1952年10月17日，国民党第七届全国代表大会在台北召开时，党员已达28万余人。党员结构中，农工占49.31%，高中以上知识分子占29.77%，25岁青年占35.29%。更重要的是，超过一半的党员是台湾籍人士。注到了20世纪50年代末期，国民党人数增加到近百万人（占台湾总人口的10%）。

蒋介石对改造委员会的工作甚为满意。他自认党的改造比任何军事政治上的改革都要困难，单单把500多位中央委员减少为48人，清除派系以及党内的不良分子，就是“本党六十年组党以来所未有之成就”注。他指出：“历来靠党为生之滓渣，凡腐化恶化分子，军阀如桂系，党阀如CC，财阀如宋、孔及孙科等，皆已彻底扫清。”注能够完成这样重大的改革，凭的是他破釜沉舟的决心：“若非不计亲疏恩惠，而有革命大无畏之精神，决不能臻此也。”注

改造运动产生了新的领导核心，他们都是学有专精而又忠诚于蒋介石的人，都决心要洗刷失掉大陆的耻辱，彻底改掉国民党在大陆时期的弊端，坚决以“三民主义”作为国民党在台湾的长期经济与政治目标。不仅如此，蒋介石也因此巩固了他的权力与威信，党内再也没有人有能力向他挑战了。

此外，借着国民党的改造，蒋介石吸收了一批年轻干练的技术官僚。他们大多受过良好的专业教育，富有工作经验，没有当年大陆那些老党员的僚气与自私，比较有创意、敢作敢为。注这批技术官僚包括日后对推动台湾经济改革发挥了举足轻重作用的尹仲容、李国鼎、孙运璇等人。国民党在台湾重生，从此面貌一新。

陈诚开始铁腕改革

蒋介石推动国民党改造的同时，陈诚领导的台湾省政府也正式启动重建台湾社会和经济的重大工程。

陈诚1950年1月正式担任台湾省主席，他1949年5月颁布《戒严法》，目的是管制人员进出台湾，防止台湾受到大陆崩溃、大批人员涌入的影响。这个行政命令遭到各方激烈的反对，台湾民众认为出入台湾管制手续繁杂，徒然扰民，完全没有必要。国会更是强烈不满，立法委员指责这个做法违反宪法赋予人民迁徙自由的规定。台籍立法委员连谋、邱汉平带头联署，要在南京立法院会议上提出议案要求终止。但陈诚坚持：“国家已到最严重关头，只剩台湾这一条救生艇了！”台湾不能再发生任何问题，非常时期当用非常手段，才能保障台湾的安全。注

接下来是救经济，首先推行币制改革。国民党兵败大陆，金圆券急剧贬值，台币因为和金圆券相连，因此受到重创，导致台湾金融波

动，物价有如脱缰野马，大幅上扬。1949年上半年，平均每月物价上涨率高达52.6％，台湾经济濒临崩溃。注

1949年6月15日，陈诚在台湾省财政厅长兼台湾银行董事长严家淦的协助下，颁布《台湾省币制改革方案》，把从大陆运来的黄金、白银、美元作为准备金，发行新台币，同时停止使用旧台币。《方案》规定，旧台币4万元折合1元新台币，并限定在1949年12月31日之前兑换。他要切断旧台币和大陆金圆券的关系，同时也用新币制重建台湾人的信心。币制改革相当顺利，很快控制了通货膨胀，稳定了台湾的金融。

地方自治

最重要的是政治方面的改革。根据蒋介石的规划，除了党的改造、土地改革、经济建设之外，还要推动新的、有政策、有效能的政治。1950年元旦，他提笔写道："从前种种譬如昨日死，自后种种譬如今日生，对于党务、军事、政治与政策、组织教育及作风与领导方式，皆须彻底改革重新来过。"同时在当年的"大事表"上，他又认真地写下"地方自治"四个字，决心要在台湾实施民选县市长，并把它列为当年最优先办理的事。注

地方自治？真的还是假的？台湾从日本殖民地回归中华民国，不过5年，台湾人民从没有担任行政主管的历练，更没有直接选举的经验，怎能实施直接选举？更何况，国民党迁台仅仅几个月，政经社会都还不稳定，1950年初的台湾内外交困，物价飞涨，社会动荡不安，海峡对岸的解放军随时可能解放台湾。百废待兴，怎么说，地方自治都不是当务之急。台湾有什么条件来做？蒋介石为什么有那么大的胆量和决心实行地方自治？

蒋介石自然有他的考虑。他认为，实施地方自治，一方面可以“使大家在政治上获得真正的民主，获得真正的平等”[注]；另一方面，通过推动地方自治，可以安抚台湾人民，稳定局面。还有一层，内战期间，中国共产党不断以“政治民主”号召人民，给国民党极大的压力，无奈兵荒马乱之中，蒋介石有理说不清。所以，到了台湾，他一定要力行民主政治，而且要做得比共产党更好。所以，蒋介石立志要把台湾建设成“三民主义模范省”，来跟共产党竞争。他的日记透露了这个心思：“以政治经济的成果为反攻大陆恢复民国之基本武器，来与共俄斗争，以建立民有民治民享的新中国。”[注]既然“退此一步别无死所”，还有什么好犹豫的？于是蒋介石痛下决心实行地方自治！

果然，省政府及党内立刻有人反对，蒋介石身边的人也表示疑虑。他们质疑：国民党在台湾还没有站稳，这个时候实行地方自治，未免不切实际、好高骛远。也有人担心，社会尚未完全稳定，选举恐怕会给地方带来骚扰，造成地方派系恩怨。更多党政干部担心，自由选举对国民党不利，因为大多数公职将由人口较多的本省人取代，外省人的地位必受影响。[注]还有人怀疑台湾人过去从未有过行政管理经验，当选者可能不能胜任行政领导的工作。[注]

对于这些顾虑，陈诚和行政法学者阮毅成（也是国民大会代表，大陆时期曾担任浙江省民政厅厅长10年）曾有过一番谈话。陈诚最担心的是，这个时候推行地方自治，是否不切实际，又恐怕徒然引发地方恩怨。阮毅成表示：“非常时期最能完成正常工作。”他以自己抗战时担任浙江省民政厅厅长实行县政改革的亲身经历，说明“非常时期，人们对政府的信赖加强，政府的信誉提高，新政反而容易推行，政令也容易贯彻”。至于地方恩怨，他特别提醒陈诚，选举如要成功，最重要的是必须“大公无私，选贤与能”。如能做到这点，就不会造成不满和地方恩怨。陈诚听了他的分析，表示：“这更加强了我在台湾实施地方自治的信心与决心。”[注]

早在1949年7月，蒋介石就指示陈诚成立“台湾省地方自治研究会”，先行研究实施的内容及步骤。从1949年8月到12月，四个月间，研究会举行了三十几次会议，有时一开就是连续三天，从早到晚，十几个小时下来，没有人觉得累，反而个个精神抖擞，觉得自己任重道远。

1950年4月通过“台湾省地方自治法规”，随后台湾省政府颁布了16项“法规”，例如“台湾各县市实施地方自治纲要”、“台湾省各县市议会议员选举罢免规程”、“台湾省各县市长选举事务所组织规程”等，开始循序执行下列事项：调整行政区、整理自治财政、充实自治教育、厘定自治“法规”、训练自治人才。

准备妥当后，1950年7月2日开始实施选举。先是改选县市议会的民意代表，其次选举县市长，然后选举省议员及地方基层代表，最后则是选举省长。

值得一提的是，为了配合地方自治，增加地方财政资源，国民党中央改造委员会在1950年9月特别通过了一项决议，把烟酒及林业的管理和税收改由地方政府接手，这样地方政府有了税收来源，才有预算来推动地方事务。㊟

中国历史上第一次直接选举

1950年7月2日，台湾省第一届县市议会议员的选举，台湾选民投下中国历史上第一次县市议会直接选举的票。

因为是第一次，台湾省政府特别谨慎小心。他们把这项选举分区、分六期办理，花莲县最早举行，试点成功，再扩大到屏东县、高

雄县、高雄市、台南县、台南市、台中市、彰化县、嘉义县等，到1951年1月28日全部完成。

同年（1950年）10月15日，台湾省举行第一届县市长选举，全省21县市分八期办理，第一期包括基隆市、台中市、台南市和澎湖县四个县市。随后，其他各县市长选举也陆续举行，到1951年7月29日全部顺利完成。全省21个县市长均民选产生，平均投票率为70％，有的地方高达90％以上。注

紧接着，1952年11月，台湾省临时“议会”也以间接方式从各县市“议会”中选出临时“省议员”；与此同时，各基层的乡长、区长、镇长、村长、里长等也由人民直接选举产生。在国民党的全力动员、组织和控制之下，各项地方选举顺利完成。

台中市长选举，蒋介石天人交战

这一连串选举中，县市长选举最受瞩目，台中市长的选举尤其激烈。台中市有三位候选人：无党籍候选人杨基先（他出身台中世家，叔叔杨肇嘉是当时台湾省民政厅厅长）、国民党候选人林金标，以及另一位非国民党籍候选人廖朝洲。廖朝洲无足轻重，杨基先则是一开始声势就超过国民党的林金标。

投票日是1950年12月4日，没想到三人得票都没有过半，依法将进行第二轮投票。问题是，杨基先得票多出国民党的林金标将近1/3，眼看着国民党要失掉第一任的台中市长宝座，国民党要员对此相当紧张。蒋介石密切注意选举的动静，他对杨基先在竞选过程中一些批评国民党的言论不满，再加上身旁有人不断提醒台中市长宝座不能让非国民党人拿走，12月27日，他竟然发电报给省主席吴国桢，要吴国桢联络杨基先自动退选。

电报发出后蒋介石立刻后悔了，认为自己不该干涉选举。他在日记中写道：“事后甚觉处置不当，但其电已发，驷马难追，只有听之，容待情势推移，再定补救之道。”[注]

第二天，吴国桢到台北当面跟蒋介石报告处理情形，谓杨基先态度良好，愿意退出选举。蒋介石顿感理屈，但话已说、事已做，只有劝勉吴国桢“对此事当另行考虑，会有补救之道”。[注]吴国桢是美国普林斯顿大学政治学博士，知道民主选举是怎么回事，自然对蒋介石的作为不以为然，虽不敢直言，但还是绕来绕去继续发发小牢骚。蒋介石心中不耐，但仍一味容忍，因为“以曲在我也”[注]。

连续两天蒋介石都在思考补救的办法。第三天，12月29日，他决定让选举依法进行，电告吴国桢：“令杨照常竞选，不加干涉也。”[注]

蒋介石对此事显然耿耿于怀，12月30日又谈到此事：“甚觉日前干涉台中市长选举、勒令杨某退出之非法，尤其是对方表示遵旨自退时，更为不安，所谓行有不慊，于心则馁矣。”[注]后来，蒋介石决定让选举依法进行，“即使党员林某失败，亦无愧色”[注]。好在最后及时改过来了，他这才舒了一口气，“于是寸衷大乐也”[注]。

隔天，蒋介石在“上星期反省录”中，还郑重记下了这次的教训：“台中市长选举问题自觉处置错误，幸及时改正，不致大错，堪为自慰。”[注]

1951年1月7日，台中市长选举第二轮投票，结果非国民党候选人杨基先打败国民党的林金标，以34441票当选第一届台中市长。台北市长选举也出现了类似的情形，非国民党籍的吴三连受到选民的支持，声势一路领先，国民党于是礼让吴三连竞选，最后吴三连高票当选第一届台北市长。

这次县市长选举，21个一级县市中，国民党在17个县市胜出，有4个县市由非国民党人士当选。除了台中市、台北市之外，台南市和东部的花莲县也被非国民党候选人拿走。

蒋介石日记中透露的台中市长选举那段转折，当事人从未公开提起，而且参与的人都已故去，如果不是蒋介石日记开放，这段国民党领导人天人交战、挣扎、自省、最后决定依法办理的心路历程，恐怕永远不为人知。㊟

像这样由人民直接选举地方领导人和民意代表，在中国历史上未有先例；对蒋介石、陈诚以及大多数国民党领导来说，都是人生第一次。他们想实行民主政治，但其实并不清楚民主政治直接选举究竟是怎么回事。不过他们决心要做，不是做样子、喊口号，而是玩儿真的。他们都是在实践中学习，一步一步走过来的。

正因为是“玩儿真的”，坚持依法办理，才能取得台湾人民的信任。虽然一些地方领导人的位置被无党籍人士拿走，但随着台湾地方选举顺利举行，越来越多的台籍人士愿意加入国民党，并代表国民党参加选举。与此同时，国民党也开始延揽地方精英代表国民党参加选举，进而赢得公职并取得附加的政治利益。㊟国民党的社会基础不断扩大，这些年轻、草根的地方精英为国民党在台湾的发展注入了新鲜血液，而国民党在台湾的统治地位也更加巩固。㊟

土地改革

最重要的是土地改革。陈诚1949年1月上任，3月就宣布要执行“三七五减租”，4月14日省政府通过“台湾省私有耕地租用办法”。

为什么这么急着进行土地改革？陈诚后来在《台湾土地改革纪要》中曾透露当时的想法：“大陆局势日益恶化，台湾人心浮动……欲确保台湾，必须先求安定，而安定之道，莫先于解决民生问题。”

其实，解决农民问题一直是国民党领导的共识。蒋介石、陈诚这些国民党领导心中明白，就是因为在大陆没有处理好农民问题，国民党才会失去社会的支持，丢掉了整个江山。若不想重蹈大陆失败的覆辙，就必须立刻解决台湾农民的生活。所以陈诚铁了心要排除万难，推行土地改革。蒋介石在日记中也一再重申实施土改的决心：“提高农民生活，实行减租减息……为平均地权、耕者有其田、实现民主主义而战！”[注]

陈诚尤其视土地改革为其“平生最大志愿”[注]。抗战期间，他曾在湖北省主席任内试行过“二五减租”，因为战乱，无疾而终。这次到台湾，陈诚发誓一定要贯彻成功。

农民问题无非是土地问题，其中又以土地租佃问题最关键。

1949年的台湾以农业为重心，农民占人口总额的60%以上，可是当时农业生产几近停滞。这有许多原因，不过最大的原因是少数地主掌握了大部分土地，大多数佃农和雇农没有自己的土地。当时佃农占农民总人数的68.8%。[注]这些没有土地的农民必须向地主承租土地耕种，但租金高得惊人，例如新竹一带的佃租曾高达70%，等于农民辛苦一年，所得绝大部分被地主拿走。更糟的是，佃农不但要付昂贵的租金，而且地主随时会取消或改变租约。佃农生活困苦，没有保障。

陈诚负责的土地改革就从减租开始。他把土地改革分成三个阶段：三七五减租、公地放领、耕者有其田。

三七五减租，农村生活立刻改善

第一步是三七五减租，规定地主收租的上限，也就是佃农承租耕地的租额，不得超过主要作物正产品全年收获总量的千分之三百七十五，亦即37.5%。陈诚参考当年在湖北省试行的“二五减租”，内容类似，只是把名称改成了“三七五减租”。注政府同时规定，双方签订租约，地主不能任意改变。政府同时还成立“三七五租佃委员会”，作为租佃双方发生争议时的仲裁。为了推行土地改革，政府积极培训了4000多名干部，进行地籍调查、土改说明、宣传等事务。

不过，政策还未正式推出，就遭到地方士绅和省级参议院的公开反对，反对者大多是地主，而一些学者专家也表示要慎重从事。反对的信函如雪片般飞来。有位官员曾给陈诚写信，警告他：“王安石变法失败，以致徽钦二帝被掳，北宋沦亡。现在我们只剩下一个台湾省，你如一意孤行，将成千古罪人！”注但陈诚不为所动，铁腕推行。他身兼警备总司令，地主对他敢怒而不敢言。对于那些反对的地主，陈诚当时有句话很有效：“我相信困难是有的，调皮捣蛋不要脸皮的人也许有，但是我相信，不要命的人总不会有。”注据说，此话一出，形势立刻改变。有位大地主，为表示配合政府政策，一口气刻了20枚私章，好同时在20个不同的地方与佃农签约，尽快完成换约。

“三七五减租”进行得很顺利，从1949年5月下旬到6月中旬，20天之内，台湾全省就有30万户更改租约，不但有合理的租金，同时还规定：租期不得少于6年，以保障租权的稳定。

“三七五减租”有效遏止了多年来地主和佃农之间因陋规而产生的种种不公平现象，也刺激了农民的生产力。获得减租的农民，生活立刻有了改善，以前不能做、做不起的事，终于可以做了。当时农村流行娶媳妇、买耕牛、买自行车，有所谓“三七五新娘”、“三七五耕牛”、“三七五脚踏车”等说法，台湾农民对国民党的印象立刻改观了。

公地放领，百万人民受惠

1951年开始土改的第二阶段：公地放领，也就是当局把公家的耕地发售给无田的农民。当局拥有大量公地，这是台湾独特的现象，因为国民党在1945年接收台湾时，从日本殖民政府和日资企业（例如糖业、茶业公司）那里收回不少土地，约有18余万公顷，占当时台湾耕地的22%。注

5月30日，“立法院”通过“台湾省公地放领扶植自耕农实施办法”，6月4日正式实施。当局把岛上1/5的公有耕地卖给佃农，出售的公地价格比市价低许多，而且购买的佃农不用支付现金，只要每年缴交实物产量的25%，连续交10年，这块地就是自己的了。注

当时有286287户佃农通过这个计划，拥有了自己的农地。注为了防止土地被倒卖，当局还规定：农民一旦无力负担，耕地必须由当局以原价收回，不得将土地转卖他人。如果平均每户人家有5口人，那么就有大约100万人因此受惠，占当时全台湾600万人口的1/6。

耕者有其田政策，遇到困难

“三七五减租”与“公地放领”进行得相当顺利，然而，到了1953年，土地改革要步入最后一个阶段——“耕者有其田”时，问题来了。土改的最后目标是每个农民都有自己的耕地，可是这时当局手里已经没有地了，大部分田地在大地主那儿。而当局财政困难，口袋里根本没有钱去买地，既无钱又无地，怎么办?

当时国民党内部关于如何从大地主手中取得土地，曾有不同的意见。一派（多为当局官员）主张向地主征收，当局规定每家地主保留

若干土地，多出来的土地则由当局征收，分配给农民。但实际负责地政业务的萧铮、阮毅成却希望避免向地主强行征地，希望找到一个不损及任何一方利益的方式。因此，他们建议当局想办法开源，另找财源，向地主买地。[注]

主张“征收”的，自有他们的道理。当时大陆也正在实行土地改革，根据1947年的《中国土地法大纲》以及1950年公布的《中华人民共和国土地改革法》，中国共产党土改的目的是废除封建的土地所有制，实行农民土地所有制。换句话说，也是要实现耕者有其田。不过，大陆的做法激烈，要没收地主的土地，分配给农民。而台湾所谓的“征收”，并不是把地主的土地全部没收，而是让地主保留部分土地，多余的才让当局征收。

不过，萧铮等技术官僚认为，即使是有限度的征收，也是侵夺了地主的利益。他们仍希望找到一个双赢的方式，尽量保障地主的利益。

两派各有见地，就看陈诚如何取舍了。陈诚最后决定采纳萧铮他们的建议，不用征收方式。既然不征收，那就得想办法找钱了。陈诚命令他的幕僚想办法找钱，向地主买地。聪明的“财政部长”严家淦和台湾省财政厅长任显群想出一个办法：用公营企业股票以及土地债券跟地主换地。

这个想法一提出来，就受到党内强大的阻挠，尤以“立法院”的党籍“立委”反对最强烈，反对者还包括陈诚的亲弟弟陈正修“委员”。反对的理由是：用公营企业的股票和地主换地，就等于把公营企业民营化了，这违背了孙中山民生主义“节制私人资本，发达国家资本”的原则，是大逆不道之事。另有不少国民党“立法委员”认为，这种当局移转土地私人所有权的做法，实际上是一种强制性的交换，违反“宪

法”保障人民财产的规定。而且，“民法”所有权、抵押权、继承权等未修法之前，以土地债券和公营企业股票跟地主换地，是行不通的。[注]

不过，陈诚态度坚决，而蒋介石也支持他。1953年4月，“实施耕者有其田条例”终于在纷扰中通过。

根据这个条例，地主可以保留相当数量的土地（水田3甲或旱田6甲），超过的部分由当局收购，再转售给目前在这些田地上耕作的农民。[注]当局并不平白拿走地主的土地，而是以七成土地债券和三成公营企业股票补偿地主。债券分10年平均偿付，并加附年息4%。[注]

当时拿出股票和地主换地的是四个业务良好的公营企业：台湾水泥公司、台湾纸业公司、台湾农林公司和台湾工矿公司。

“耕者有其田”政策进行顺利，到1953年12月顺利完成，总共征收耕地139249公顷，194823名农民因为这个政策获得了自己的土地，成为自耕农。[注]台湾行之数百年的土地租佃制度彻底结束。

当局给予获得土地的农民10年的无息贷款，分10年以所生产的实物偿还，10年期满，土地就归他所有了。[注]起先当局担心农民不能按期清缴贷款，但事实证明，农民缴付地价非常踊跃，仅1953年，就有超过98%的地价贷款如期收回。[注]

不过，“耕者有其田”政策也引起一些副作用。当局虽然没有采取征收土地的方式，改以土地债券和四大公司股票来收购地主的土地，但毕竟是强制性的买卖，地主心中自然不满。再加上一些地主当时还没有股票的概念，也没有经营工商业的经验，所以主观上认为国民党政府剥削他们的土地，绿油油的良田变成一堆纸，以致有些地主及其子弟远走日本，并在日本成立反国民党当局的组织，有些甚至呼吁推翻国民党，谋求“台湾独立”。[注]

但是，更多的地主拿到股票，成功转型为工商企业家。大多数地主开始时是不情愿的，可是“后来很快发现这些股票也不错，每年可以开股东会、分红利，分的钱可能比土地所得还要多。后来这些地主对工业建立了一些观念，产业的机构也慢慢建立”[注]。这里有一个典型的例子：台湾海峡基金会前董事长辜振甫家族，原是鹿港的大地主，土地改革后成为“台湾水泥”的大股东。辜振甫任董事长多年，现任董事长是辜先生的儿子辜成允。

土地改革的成果，证明台湾农民的确需要自己的土地；也进一步证明，农民有了自己的土地后，更加努力生产，经济收益立即倍增。

铁腕推行土地改革的陈诚得到台湾农民的爱戴，农民亲切地称他“陈诚伯”。1965年陈诚病逝，许多农民流泪不舍，出殡时，万人空巷，成千上万的农民携家带眷，跪在道路两边为他送行。

土改政策有配套措施

国民党实施的土地改革，不但温和渐进，而且还有配套措施。

重组农会就是一个例子。台湾农村在日据时代就有农会的组织，当时是半官方的形式，理事由地方行政部门任命，经费由殖民政府随农业捐税附加征收，然后再拨给农会。农会多被地方有权有势的士绅、地主把持，真正的农民反而说不上话。

1949年，国民政府得到美国康奈尔大学农业专家安德生（W. A. Anderson）教授的协助，全面改组农会。政府把农会会员分为正式会员和赞助会员两种，农民是正式会员，有选举权和被选举权；而非农民则是赞助会员，没有选举权及被选举权，只能担任监事；行政人员则由理事会聘用，像公务员一样，必须先通过资格考试，并接受政府

的考核。这个改变，使农会真正掌握在农民手中，农会才能真正代表农民、维护农民的利益。

除了重组农会外，安德生教授建议“行政院”农业复兴委员会（农复会）主任委员蒋梦麟，请美国农经专家到台湾协助农村发展，涉及农民教育、家庭卫生、儿童保育等。例如他们请美国农业部所属的四健会（4–H Club）专家白仁德（Augustus J. Brundage）到台湾开展农村青年教育，普卜（D. J. Pope）开创农村成人教育，毕玲思（B. Billings）推动农村妇女的家政训练，包括家庭卫生、儿童保育、家庭副业等。这些工作都是通过各乡镇的农会来执行的。

农会除了代表农民争取权益、发展农村教育之外，还扮演农村信用合作社的角色。农民发生经济危机时，农会出面担保帮他贷款，这样农民才不会因为一点点经济困难，就被迫卖掉自己的土地。农会也提供农业教育，只要有了新的品种、新的技术或新的机械，农会就把农民召集起来培训。除此之外，为了有效促进灌溉管理及水利合作，农村成立了“水利会”；为了提升果农的产销运输市场调节以及农业生产资料和设备，成立了“青果合作社”……这样一来，农民的组织、教育、金融信用以及农产品的生产、灌溉、施肥、销售、运输、技术提升等，才有整体、健全的保障。

土地改革使大约100多万台湾农民（将近当时1/5的人口）获得土地所有权，农会、水利会、合作社顺利运行，农民的收入在1949年后的10年里增长了一倍。[注]农民经济改善，购买力提高，同时利用当局低息贷款添置农业机械，使产量大幅提升。因为开展农村教育，文盲减少，不但方便当局政令的推行，而且农民开始参与各项政治活动。台湾的农民改头换面，开始富裕起来、受教育了，有些草根农民还参与政治。

这一系列的改革措施很快稳定了台湾，并为台湾经济发展打下良好的基础。土地改革对台湾的农业生产是巨大的刺激，1953~1968年，台湾粮食产量出现了历史上少见的长达16年的持续增长，年平均增长达5.2%。[注]土改也使地主原来在农村的资源转到工商业上，带动了台湾早期工商业的发展，以及日后的经济快速增长。

土地改革是国民党到台湾后第一个大型经济改革计划，这是一次成功的社会资源重新分配，也是对私有财产的重视与保障。还有，这项政策把农业资源转到工商业上，加速了台湾工商业的快速发展。

---

1. 陶希圣“将革命事业从头做起”，“《中央日报》”，1949年12月13日。
2. 陶希圣“将革命事业从头做起”，“《中央日报》”，1949年12月13日。
3. 蒋介石日记，1950年3月12日、3月22日、4月15日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。
4. Linda Chao and Ramon H. Myers, The First Chinese Democracy, Political Life in the Republic of China on Taiwan, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 24–25.
5. 关于国民党派系争斗的相关信息请参考金以林《国民党高层的派系政治》，北京：社会科学文献出版社，2009年；郭绪印编《国民党派系斗争史》上、下册，台北：桂冠图书公司，1993年。
6. 秦孝仪主编“《总统蒋公大事长编初稿》”卷九，台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1978年，第4–6页。
7. 王良卿《改造的诞生》，台北：台湾政治大学历史系，2010年，第363–364页。
8. 同上，第364–367页。
9. 李松林《晚年蒋介石》，北京：九州出版社，2006年，第62页。
10. “《中央日报》”，1950年3月8日。
11. 王良卿《改造的诞生》，台北：台湾政治大学历史系，2010年，第417页。
12. 蒋介石日记，1950年3月4日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。
13. 王良卿《改造的诞生》，台北：台湾政治大学历史系，2010年，第420页。
14. 王良卿《改造的诞生》，台北：台湾政治大学历史系，2010年，第420页。
15. 陈红民《蒋介石的后半生》，杭州：浙江大学出版社，2010年，第30页。
16. 吴国桢《吴国桢传》第二册，台北：自由时报出版社，1995年，第428–440页。

17. 蒋介石日记，1952年12月，“四十一年总反省录”，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

18. 秦孝仪主编“《总统蒋公大事长编初稿》”卷九，台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1978年，第168页；李松林《蒋介石的台湾时代》，台北：风云时代出版社，1993年，第108–112页。

19. 王良卿《改造的诞生》，台北：台湾政治大学历史系，2010年，第426页。

20. 秦孝仪主编“《总统蒋公大事长编初稿》”卷九，台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1978年，第202页、第451–452页。

21. 王良卿《改造的诞生》，台北：台湾政治大学历史系，2010年，第452页。

22. 关于国民党中央改造委员会，请参看Ramon H. Myers and Hsiao-ting Lin, Breaking with the Past: The Kuomintang Central Reform Committee on Taiwan, 1950–1952. Stanford: Hoover Institution Press, 2007。

23. 李云汉《中国国民党史述》第四册，台北：中国国民党党史委员会，1994年，第74–80页；Dickson, The Lessons of Defeat, p. 67.

24. 蒋介石日记，1950年7月13日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

25. 蒋介石日记，1950年7月17日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

26. 蒋介石日记，1950年7月17日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。陈立夫儿子陈泽宠在凤凰卫视2007年10月3日的访谈中表示：蒋介石要陈立夫24小时内出国。他们在几天内匆匆出国，连跟朋友道别都来不及。

27. 蒋介石日记，1950年1月3日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

28. 《新生报》，1950年8月6日。

29. Ramon H. Myers and Hsiao-ting Lin, Breaking with the Past: The Kuomintang Central Reform Committee on Taiwan, 1950–1952. Stanford: Hoover Institution Press, 2007.

30. 《中国国民党改造期间工作概况集》，第34页；另见中国国民党编《党务公报》第二册，1953年，第5–6页。

31. 《中国国民党改造期间工作概况集》，第34页；另见中国国民党编《党务公报》第二册，1953年，第5–6页。

32. 《中国国民党改造期间工作概况集》，第34页；另见中国国民党编《党务公报》第二册，1953年，第5–6页。

33. 蒋介石日记，“四十一年总反省录”，1952年12月，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

34. Ramon H. Myers and Hsiao-ting Lin, Breaking with the Past: The Kuomintang Central Reform Committee on Taiwan, 1950–1952. Stanford: Hoover Institution Press, 2007; Peter Chen-main Wang, “A Bastion Created, A Regime Reformed, An Economy Reengineered,

1949–1970”, in Murray A. Rubinstein ed., Taiwan: A New History(New York: M. E. Sharpe, 1999), pp. 328–332.

35. 《陈诚先生回忆录—建设台湾（上）》，台北：“国史馆”，2005年，第21页。

36. 台湾省政府编《台湾光复后十年施政成果集要——民国三十四年至四十四年》，1955年，第113页。

37. 蒋介石日记，“民国三十九年大事表”，1950年1月，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

38. “对台湾省各县市议员同志训话”，收录于“《蒋总统集》”第2册，台北：“国防研究院”，“中华大典编印会”合作，1968年，第1805页。

39. 蒋介石日记，1950年5月7日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

40. 阮毅成“台湾省地方自治工作参加记”，收录于《地方自治与新县制》，台北：联经出版事业公司，1978年，第250–251页。

41. 吴国桢《夜来临：吴国桢见证的国共斗争》，香港：香港中文大学出版社，2009年，第272页。

42. 阮毅成“台湾省地方自治工作参加记”，收录于《地方自治与新县制》，台北：联经出版事业公司，1978年，第250–251页。

43. “改造委员会三十九年度工作报告”，收录于《国民党中央改造委员会档案》6.4–1，1951年1月；许福明，《中国国民党的改造》，第138–142页。

44. 《联合报》，1950年10月25日。

45. 蒋介石日记，1950年12月27日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

46. 蒋介石日记，1950年12月28日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

47. 蒋介石日记，1950年12月28日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

48. 蒋介石日记，1950年12月29日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

49. 蒋介石日记，1950年12月30日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

50. 蒋介石日记，1950年12月30日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

51. 蒋介石日记，1950年12月30日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

52. 蒋介石日记，1950年12月31日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

53. 吴国桢曾稍微点到，但未指名道姓，亦未述说内容。吴国桢《夜来临：吴国桢见证的国共斗争》，香港：香港中文大学出版社，2009年，第280页。

54. 有关此方面之研究，参见郝玉梅《国民党提名制度之研究》，台北：正中书局，1981年。

55. 但另一方面，国民党的组织和影响介入地方选务活动，无形中把地方上的派系带到党内。1980年后，国民党越来越难掌控地方派系，反被地方派系牵制。

56. 蒋介石日记，1949年6月19日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

57. 《陈诚先生回忆录——建设台湾（上）》，台湾“国史馆”，2005年，第167页。

58. 张骏《创造财经奇迹的人》，台北：传记文学出版社，1987年，第32页。

59. “二五减租”是孙中山民生主义中耕地减租的办法，指的是粮食收获后，优先提取25%的粮食给佃农，剩下的75%由地主和佃农对半分：50%×（1–25%）=37.5%，因此三七五减租就是二五减租。抗战时期，浙江省、湖北省都曾实行过这个办法。

60. 冯世欣“陈诚临危受命”，载于《中外杂志》第300期，1992年。

61. 张景森“虚构的革命：国民党土地改革政策的形成”，载于《台湾社会研究季刊》第13期，1992年，第183页。

62. 《陈诚先生回忆录——建设台湾（上）》，台北：“国史馆”，2005年，第167页。

63. “改造委员会第87次会议记录”，收录于《国民党中央改造委员会档案》6.4–2，1951年2月19日。

64. 远流台湾世纪回味编辑组《认识台湾：回味1895–2000》，台北：“国立台湾历史博物馆”筹备处，2005年，第124页。

65. 阮大仁转述其尊翁阮毅成先生口述之经验。

66. 《陈诚先生回忆录——建设台湾（上）》，台北：“国史馆”，2005年，第174–175页。

67. 地主可保留相当于中等水田3甲或旱田6甲的土地，每甲约等于1公顷。

68. 卢汉超《台湾的现代化和文化认同》，新加坡：八方文化创作室，2001年，第10–11页。

69. 赵既昌《美援的运用》，台北：联经出版事业公司，1985年，第121页。

70. “当前中国国民党现况”，收录于《国民党中央改造委员会档案》6.4–1，1952年，第22–26页。

71. 《陈诚先生回忆录——建设台湾（上）》，台北：“国史馆”，2005年，第178页。

72. 陈明忠《被扭曲的历史集体记忆》，台北：台湾日本综合研究所，2005年。到日本的著名反当局人物有林献堂、邱永汉。

73. 严家淦“谈台湾土地改革的经验”，仁社中国分社通讯，1983年11月15日，第13页。

74. F. A. Lumley, The Republic of China under Chiang Kai-shek: Taiwan Today(London: Barrie & Jenkins, 1976), p.69; 陈诚《台湾土地改革纪要》，台北：台湾“中华书局”，1961年，第47–48页。

75. 李建华“台湾土地政策与农民创业基本模式形成的研究”，载于《中国农学通报》，2009年，第22期，第370–374页。

第三章 第一次财经大辩论：计划经济还是自由经济？

蒋介石、陈诚在台湾雷厉风行地推动国民党的改造及土地改革之际，台湾正在风雨中飘摇，内外处境极为艰险，不但军事情势紧急，经济方面更为窘困。

好在，1949年开始推动的土地改革使台湾农村渐趋安定；同时，地方选举中脱颖而出的一批本地政治人物，很快就稳定了地方政治。此外，蒋介石及国民党领导为了确定实现民生主义经济发展，延揽了不少财经、工业领域的专业人士进入当局。这批优秀技术官僚绝大多数来自大陆，受过良好教育，并且有丰富的实业经验。在蒋介石及陈诚的领导下，国民党中央新的领导班子、选举产生的地方精英以及从大陆到台湾的技术官僚，团结起来开始重建台湾经济。

重建台湾经济

如何重建台湾经济以解燃眉之急？蒋介石的幕僚立刻想到国民党当局拥有的公营企业体系。这个庞大的生产体系是最有力的动员机制。因此，第一件事就是想办法恢复公营企业的生产。

但是，当时公营企业机制却正面临难以运转的困境。由于内战败北，长期主导国民政府经济建设的资源委员会难以为继，许多主管、专家留在大陆，没有随国民党迁到台湾，以致它的功能无法正常运作，在台湾始终没能发挥作用。

麻烦还不止于此。当时台湾各经济生产领域问题重重，横向和纵向的协调管理都是问题，例如当局与地方分立、监督与经营管理权责不清、财务单位与生产机构无法协调等等。

蒋介石和陈诚决定快刀斩乱麻，干脆撇开资源委员会，另外成立一个机构，统筹管理台湾地区的公营企业。[注]

生管会，尹仲容崭露头角

蒋介石把重建台湾经济的重责交给省主席陈诚。1949年5月31日，解放军进入上海的第四天，陈诚在台湾成立台湾区生产事业管理委员会（简称“生管会”），负责所有公营生产企业的策划、协调及督导。当时的交通部长俞大维和次长谭伯羽联袂向陈诚推荐了一个人——尹仲容。他们当时肯定想不到，才华横溢的尹仲容后来在台湾做出一番轰轰烈烈的大事，不但成为50年代台湾经济的总设计师，而且促成了台湾重大的经济改革。

尹仲容是湖南邵阳人，出身官ā世家，父母均是读书之人。他从小接受新式教育，同时研习古文，国学造诣颇深。1925年毕业于南洋大学（就是现在的上海交通大学）电机工程系，进入交通部服务。[注]

1931年“九一八”事变爆发，日本占领东北，中国青年学子同仇敌忾。尹仲容与一批志同道合的年轻人成立“正己社”，相约专研经世致用之学，互相砥砺，从“正己”做起，各自发奋图强，立志成为社会中坚，以抗御敌人的侵略，挽救民族沉沦。“正己社”的好友，谭伯羽、沈怡、杨继曾、王崇植等，后来成为尹仲容一生最亲近的朋友。谭伯羽还是陈诚的妻舅，赴台后的尹仲容之所以获得陈诚的信任与重用，与谭伯羽的桥梁作用有关。[注]

1936年，中国建设银公司总经理宋子良延揽尹仲容到中国建设银公司担任协理，并把他推荐给其兄宋子文。这个转变，改变了尹仲容的一生。

中国建设银公司可以说是中国最早的创投公司，主要是引进外国资本进入中国与本地资本家合作，兴办大规模工业。公司名下的股东个个来头不小，例如孔祥熙、李石曾、徐堪、张嘉ā、叶扶胥、李铭、陈光甫等，都是可以呼风唤雨的政要或金融巨子。注

尹仲容得到宋子文的信任，参与负责重要的业务，例如从政府的建设委员会购买淮南铁路、扬子电气、暨济水电等国营企业，然后把它们改组为民营。他还负责民营供水与电力投资及开发业务，西安、南昌等大都市的水电企业，都是他参与规划的。

抗战爆发不久，1939年，宋子文派尹仲容到美国华盛顿担任资源委员会国际贸易事务所纽约分所主任，负责中国战时所需国防物资的采购。1941年，他又兼宋子文在华盛顿创办的中国国防物资供应公司的通讯器材组组长。宋子文也在1940年6月到了华盛顿，担任蒋介石驻美特别代表，为国民政府争取美援，并代表蒋介石参与盟军重要的首长会议。

尹仲容在纽约及华盛顿工作近六年，除了负责国防物资的采购外，还参与美国军援及经援业务。他实地观察美国市场经济及现代化管理的运作，也结交了不少美国经济界及对外援助方面的朋友。多年后，美国政府派到台湾的财经官员或专家，有些就是他当年的旧识。注

1945年，宋子文接替孔祥熙出任行政院院长，并兼国防最高委员会下属的经济最高委员会委员长。尹仲容随宋子文进入行政院，担任机要秘书，襄助经济、行政与机密事务，并筹划战后生产与交通恢复。

1947年，宋子文因为黄金抢购风潮的事情离开行政院，注尹仲容也随之去职，重回中国建设银公司任常务董事，再度主持该公司有关经济建设的各项投资。

深受宋子文影响

长期工作在宋子文身边，宋子文对尹仲容的影响非同一般。

第一，宋子文赏识尹仲容，使尹仲容很早就被蒋介石和国民党财经界高层认识与接纳。也因为宋子文的关系，使他有异于一般国民党财经官员的经历。他有丰富的实务经验，不但长于公营和民营企业的经营管理，又有对外贸易、工业、金融各方面的历练，同时还有宽广的国际视野。

第二，宋子文聪明睿智，明敏果决，遇到阻碍，总能打出一条路来，尹仲容耳濡目染，受益不浅。抗战时，宋子文在华盛顿为中国争取到可观的援助，其中许多项目，例如飞虎航空队、中美合作所（情报合作）、强有力的游说团等等，几乎都是他首创的。尹仲容也有类似的特质，反应快，点子多，遇到问题总能想到解决的办法。

第三，宋子文主持行政院期间，曾尝试推行具开放性的计划自由经济，将全国性、独占性以及私人不易兴办的企业划为国营，其余则鼓励民营；而当民营企业资金不足者，政府予以补助或合资经营。可惜宋子文的想法不为当时社会接受，国民党内的批评和反对也不少，宋子文被舆论贴上“豪门官僚资本家”的标签，使这项政策还没真正实行就胎死腹中了。不过，尹仲容却把这个理念带到台湾，在台湾找到了施展的舞台。注

第四，宋子文从小在美国受教育，英文比中文好。尹仲容在行政院的工作之一是把各部会呈给院长的公文摘要译成英文给宋子文批阅，这对于尹仲容的英文及政府各部会业务的了解帮助极大。㊟

还有，宋子文一派美式风格，态度开放，说话率直。尹仲容深受影响，后来在台湾政坛也是以坦率开放、大胆创新著名。两人都是敢言敢为，容易得罪人，而且经常得罪了人而不自知。

1949年大陆局势逆转，台湾省主席陈诚在台湾成立生管会，接受俞大维和谭伯羽的推荐，任命尹仲容为生管会常务委员。不久，陈诚升任尹仲容为副主任委员，他自己是主任委员，但他政务繁重，因此把实际业务交给尹仲容负责，并且放手让尹仲容大刀阔斧去做。生管会在尹仲容领导下，发挥出意想不到的效果，开创了一个“尹仲容时代”。

尹仲容时代：生产事业管理委员会

生管会成立时，台湾到处一片萧条。绝大多数工厂、矿场、道路、电力都因为战时的轰炸而陷于停顿，农业生产也几近停滞，物资严重缺乏，物价更是频频飞涨。台湾人心惶惶，百废待兴。

尹仲容当机立断，首先权衡轻重缓急，迅速确立振兴产业的四项原则、两个标准，展开生管会的工作。

他定出的四项原则是：增加生产、促进贸易、开发资源、节约消费。

两个标准是：凡是能生产国防及民生必需品、外销物品及进口代用品的企业，不分公营民营，当局一律提供原材料、器材、资金等便

利，使其恢复或扩大生产；在不影响就业的原则下，凡是非必要消费品、不足以影响必需品正常供应的产品或销路无法掌握的产品，一律停产。(注)

根据这个标准，尹仲容选择最攸关民生及工业需要的纺织、肥料、电力作为当局扶植的对象。选择电力、肥料，符合当时台湾需要，因为任何产业都需要用电；台湾是山坡地，土地贫瘠，耕种需要施肥，因此增加肥料生产当为首务。但他选择纺织业作为扶植对象，却引起相当大的争议。

独排众议，发展纺织工业

反对发展纺织业的人认为，台湾并不出产棉花或羊毛，尹仲容这个想法不可思议。也有人担心，就算纺织业能兴起，但台湾市场小，一旦产品过剩而又不能外销，可能成为当局沉重的负担。

反对的声音相当大，而且来头都不小。尹仲容的顶头上司省主席吴国桢、经济部长郑道儒都不赞同。当时在会议桌上，双方经常争得“抡拳揎臂，面红耳赤”，(注)以致过程中遇到不少阻挠。例如，当时生管会要开办台北纺织公司，常委会已决议贷款300万元，可是案子呈上去时，吴国桢硬是予以否决，不准贷借。这个案子拖了将近一年，后来尹仲容兼任“中央信托局局长”，掌握美援进口的棉纱及资金，他才以“代纺代织”的方式，绕过台湾省政府和“经济部”的监督，台北纺织公司才得以开工。(注)

“代纺代织”这个办法是尹仲容想出来的。当局不支持纺织业，尹仲容又不愿放弃，只好另辟蹊径。他跳过“经济部”及省政府，以“中央信托局局长”的身份，直接和美援单位协商，请美国方面把棉纱列入美援的进口物资中。这样，生管会通过“中央信托局”取得美援进口的棉

纱和融资，先分配给各纺织厂织成棉布，再由“中央信托局”把织好的棉布统筹交给各农会及商会平价出售。

“代纺代织”大受欢迎，许多纺织业人士纷纷投入，因为这个生意太好做了。整个过程中的原料、融资及销售都由当局包办，纺织业主只收取代工钱，几乎不需负担任何成本或风险。

尹仲容对纺织业寄予厚望，他提出“进口布不如进口纱，进口纱不如进口花”的口号（“花”指的是棉花），注不但要“利用美援，节省外汇”，还要“变入超为出超”，希望台湾的纺织业不但能自给自足，还要能外销。注

尹仲容为什么敢独排众议，坚持发展纺织业？他是有充分理由和信心的。“穿”是人们最基本的需要，台湾当时耗费巨额外汇向国外购买棉布，尤其是1951年以后，日本纺织品大量倾销台湾，台湾毫无招架能力，以致棉布成为当时进口物资中耗掉最多外汇的项目之一，所以必须发展台湾自己的纺织业，节省珍贵的外汇，留作更重要的用途。注

另一方面，尹仲容在上海多年，熟悉江浙一带的产业情形，也认识不少纺织业老板。他知道当时许多纺织业老板由江浙一带撤退到台湾，同来的还有工厂的设备和技术人员，许多机器一直闲置在基隆港的仓库中。人才、技术还在，机器也有一些，所缺的只是原料，如此，不需要多大的新投资，只要想办法取得原料，就可以开工了。因此，他大胆地跟美援单位协调，争取在美援物资中包括纺织原料，这样就解决原料的问题了。注

为了发展纺织工业，尹仲容特别成立纺织小组，亲自主持。这个纺织小组，一方面动用美援，扶助民间投资设厂；同时还在关税上管

制日本纱布进口，保护台湾纺织业。可以说，尹仲容想尽一切办法协助纺织业迅速成长。

然而，纺织业初期发展并不顺利，因为台湾自产的棉布质量差，价格又高，一时“民怨沸腾、舆论哗然”，攻击之声大起。注不过，尹仲容对外界的责难不为所动，他坚信这个方向是正确的。还好，这些问题很快改善，纺织业迅速发展，短短两年，到1953年已能自给自足，纺织业前景看似一片大好。注

然而，1952年9月开始，他逐渐取消“代纺代织”制度，1953年6月，更以迅雷不及掩耳的态势，突然解除纱布进口管制令。那些受到保护的纺织业者一片哗然，到处求告，联名请求继续保护措施，以保护岛内产业。当局也有人担心，好不容易扶植起来的纺织业，突然失去保护，许多工厂会因此而倒闭。注

但尹仲容心中自有定见，他说，“政府要扶植的是自有的纺织业，不是温室产业”，因为“保护是有限度的，暂时性的。到了某一功能已经发挥，某一目的已达到的时候，我们就要对外恢复国定税率，对内解除管制，使纺织工业做到自由竞争，降低成本，改进品质”。注他还说了一句名言：“该倒的，就让它倒！”他坚持管制纱布进口的阶段性任务已经完成，必须解除管制令，让纺织业自由竞争。

一时之间，台湾纺织工厂的确倒了不少，不过，存活下来的都是体质比较好的。

到了1960年，纺织业已具出口竞争力，70年代纺织品成为台湾输出的大宗，为台湾争取了巨额的外汇和财富。

特立独行的尹氏作风

生管会各项工作成效卓著，跟尹仲容的领导风格有关。尹仲容思想缜密、勇于任事，遇到问题，立刻针对情势，断然采取应变措施，“言立决，决定即行”。[注]李国鼎指出，当时局势动荡不安，问题重重，许多人明哲保身，抱着“且等尘埃落定”的态度，不愿置身于危急之中，唯独尹仲容挺身而出，当机立断，采取若干重要措施，使局面完全改观。[注]问题一个接一个获得解决，生管会的职权也随之一步一步扩大。

生管会成效好，还有一个原因：尹仲容自1950年11月起兼任“中央信托局”（以下简称“中信局”）局长，他灵活运用“中信局”管理美援进口物资的功能，把“中信局”打造成一个兼具经济开发及国际贸易的融资银行。

他的方法是这样的：先是配合美援政策，和美方充分沟通，然后在生管会制定相关产业发展目标；取得美援支持后，就巧妙地通过“中信局”，统办美援物资进口、融通周转资金，让美援资金和技术顺利地用到生管会想要扶植的产业上。

尹仲容看起来权力庞大、独断独行，但他心中自有一把尺子，有所为，有所不为，一切以台湾整体发展为重，没有半点私心。他手上掌握着那么多资源，扶植了那么多企业，但当扶植对象能站稳时，官股就退出，交给民营管理，毫不留恋，更不借机图利。尹仲容其实是利用计划经济的手段，推进市场经济。

生管会职权扩大，主导其他机构

不过，生管会的“尹仲容时代”权力扩张太快、太大，难免侵犯其他单位的职权，引起各方侧目，也导致生管会被裁撤。

生管会本来只是负责各公营企业的联系配合，并不负实际经营之责。注但在整顿公营企业时，生管会接管了各企业单位董监事会的功能，直接涉入各公司的业务，包括项目计划、资金运用、盈余分配、组织人事等，很自然地参与了各公营企业的经营管理。随着经济活动增加，许多新生的业务次第展开，生管会的职权也迅速扩大到金融、贸易及经济发展策划方面，早已超出原来规定的职权范围。

金融外汇就是一个例子。当时公营企业的原料设备多依赖进口（规模最大的生产企业台糖例外，台糖是出口），无论是进口还是出口，都涉及外汇业务。为了方便协调联系，生管会先是把与对外贸易和汇兑业务有关的官员列为生管会的常务委员（例如台湾银行总经理、省府财政厅长和建设厅长等）。可是这样做，仍然不能解决问题。因为进口外汇业务快速增加，黑市中黄金与美元的价格混乱，生管会本身的组织已应付不了，于是在1950年1月设立产业金融小组（产金小组），由台湾银行董事长兼生管会常务委员任显群为召集人，专门负责公营企业外汇的审核工作。注

产金小组最主要的工作是执行生管会外汇的管制政策。它一方面配合生管会推动对外贸易，进行各种外汇核配工作，以确保外汇的稳定；另一方面则配合当局各项财政措施，做外汇政策的调控，以抑制台湾的恶性通货膨胀。

产金小组初期运作还好，但随着业务数量与复杂度快速增加，产金人员很自然地涉足各种业务，逐渐取代了省府财政厅在对外贸易上的决策权力，接着又把台湾银行的外汇业务也纳入管理。最后，凡是外汇管制、配额标准、结汇证明、汇率调整等，都由产金小组负责。产金小组成了外汇贸易的审议机构，生管会的权力也随之扩大到外贸及金融事务。

产金小组不够用了，生管会只得继续成立新单位，应付需要。1950年以后，经济活动越来越多，进口外汇持续拥挤，黑市金钞不断上涨，民间套汇情况极为严重。为了有效管制外汇业务，生管会于1950年底决定实行严格的外汇审核制度。于是，在产金小组之下再设立两个审核小组委员会——进口外汇初审小组委员会及普通汇款初审小组委员会——先做外汇的初审工作，再送产金小组核定。进口外汇初审小组委员会是针对商人进口物品结汇案件做初步审查，普通汇款初审小组委员会则针对民间各种普通汇款申请案件做初步审查。(注)

生管会对外汇的管制，主要通过“结汇证制度”及“外汇审核制度”两种政策。结汇证的设立，使当局在官定汇率外，另设定差别汇率，借此增加汇率操作的弹性。例如，进口民生必需物品，享有较优汇率，但进口奢侈品，则汇率较高；公营单位进口物资的汇率也比民营企业要高些。这样弄来弄去，逐渐形成多种汇率，也就是所谓的“复式汇率”。

即便如此，生管会还是忙不过来。因为经济发展的速度实在太快了，进口外汇初审小组委员会及普通汇款初审小组委员会两个单位只能勉强应付民间的外汇申请案件，还有广大的公营企业原料及器材进口业务，根本来不及审查。生管会不得不另外设立器材小组，负责审核各公营企业的原料器材进口案件，以及所需的外汇。

这样一步一步通过外汇的“审核”和“管理”，生管会的权力不但扩大到外贸及金融事务，它的业务也不知不觉中涉足民营企业的发展和运作。

贸易和生产、外汇本来就是一体的，生管会既负责生产，又承担外汇的审核，介入对外贸易则是顺理成章的事了。

战后台湾对外贸易脱离了日本市场后，就和大陆连在一起。1949年国民党败北，连带着大陆市场也没有了，台湾亟须寻找另一个市

场。尹仲容通晓西方国际贸易理论与实务，而日本素来是台湾米、糖出口的市场以及肥料的供应者，因此他一开始就锁定了日本市场。

尹仲容在1949年10月成立对日贸易小组，自己担任召集人，目标是打开对日贸易。历经周折，尹仲容飞到东京，亲自主持谈判，前后99天，终于在1950年9月6日于驻日盟军总部签订台湾与日本的双边贸易协议。[注]因为台湾当时缺少外汇，所以这个协议基本是采用记账方式，以物易物。这个协议解决了当时台湾对外贸易总额的70%，不但使台湾贸易困境大为纾解，而且奠定了以后12年台湾与日本双边记账贸易的基础。[注]

产金小组及贸易小组的运作，使得生管会对贸易事务的决策权不断强化，不知不觉之中，生管会的手掌逐渐伸到了民营企业的指导与金融贸易的决策中。

生管会的职权扩张还不只如此。产金小组、贸易小组、纺织小组只是生管会众多工作小组中比较重要的。事实上，生管会每次遇到特殊事项，就成立工作小组，集中力量，策划审查。工作小组是任务编组，小组审查过的案件，提交常务委员参考。从1949到1953年四年之间，生管会先后成立了30多个工作小组，例如器材、电力、技术合作、机械、木材、电工、水电分配、财务预算、枕木、菠萝、茶叶、煤业、西药、渔业等。生管会经管业务之广、权责之大，可见一斑。[注]

不过，生管会倒不是无限制地扩张职权。这些小组都是因应特别需要而设立，一旦任务告一段落或是工作由其他机构接手办理，这些小组就自动结束或移交，人员一律回归原单位（或新单位），并没有像大多数临时单位那样，任务完成后，却不解散，反而留下一堆尾大不掉的冗员。

不论如何，生管会的职权确实随着经济快速增长而扩大。到了1953年，它不但管理全台湾的公营生产企业，还涉及民营企业的指导以及金融贸易的决策；权力达到最高峰时，几乎取代了当局的“经济部”、省府的建设和财政两厅及台湾银行的职权。尹仲容把一个省级的生管会风风火火地变成50年代初期台湾经济发展的枢纽。

正因为生管会职权过大，最后遭到裁撤的命运。1953年春，“行政院”裁撤生管会，设立“经济安定委员会”，由省主席俞鸿钧任“主任委员”。生管会原有关于工矿生产计划的工作则并入“经安会”，为工业委员会，由尹仲容任召集人。

一本书改变了尹仲容

在生管会面临裁撤之前，发生了一件事，深深地影响了尹仲容对经济问题的理解，改变了尹仲容，也改变了台湾经济发展的路子。

这要从国际货币基金组织的经济学家蒋硕杰说起。1952年，蒋硕杰休假回到台湾。他是经济学大师哈耶克的入室弟子，自然也是自由经济的支持者。[注]蒋硕杰特别想与尹仲容见面，目的是观察尹仲容的经济理念，相机把“正确的经济原理”介绍给尹仲容，因为“像尹这样主持经济计划的人，不能不懂经济原理”。[注]

不料，蒋硕杰和尹仲容第一次见面相谈不欢。蒋硕杰认为尹仲容不重视经济学，是个“工业出身从事计划经济的人”[注]，话不投机，没多久二人就谈不下去了。不过，虽然印象不好，蒋硕杰在回美国之前，还是挑了一本詹姆斯·米德（James Meade）所著的《计划与价格机制》（*Planning and the Price Mechanism*）寄给尹仲容，希望多少对他有些帮助。他这样做只是碰碰运气，死马当活马医，希望稍微能改

变尹仲容的观念，因为尹仲容的角色太重要了，如果尹仲容还是抱着计划经济的想法，那台湾经济发展很难乐观。

奇迹发生了！尹仲容对蒋硕杰的印象也不好，但他收到这本书后，立刻打开来读，没想到他很快就读懂了，而且对书中的道理极为激赏，两周内把它读完，并且要他的幕僚立刻打字复制，送给生管会的同事传阅。(注)从此，尹仲容明白了价格机制对经济的重要性，改变了他最基本的经济观念。(注)这是个台湾经济学界脍炙人口的故事，一本书改变了尹仲容的经济理念，也改变了台湾经济发展的方向。

不久，尹仲容邀请蒋硕杰担任顾问，提供财经方面的咨询。蒋硕杰后来成为尹仲容的好友，也是他最信赖的财经顾问。

尹仲容可能是台湾当局高层官员中最早改换头脑的。明白价格机制的作用后，他对很多经济事务的看法也随之改观。1953年，他开始推动民营化的观念；到1954年，他更明确地主张放宽当局管制、发展民营企业、推动外汇贸易改革。从此，他成了台湾“民营化、自由化”的代言人，大力呼吁各项经济改革，希望台湾经济迅速与世界市场接轨。

“经济安定委员会”

1953年春，国民党在台湾已渡过生存难关，农业及工业生产顺利展开，美援业务增长迅速，国民党终于能摆脱救火救急的行动，开始有计划地推动经济建设。

这个时候，为了整合协调各财经单位的经济建设业务，并因应日益繁重的美援业务，“行政院”决定裁撤生管会，另外成立“经济安定委

员会”（“经安会”），把经济建设计划方面的设计、审议、推动以及美援运用，都归由“经安会”负责。省主席俞鸿钧担任“主任委员”。

“经安会”设四组一会，徐柏园任第一组召集人，主管货币、金融、贸易、外汇及物价业务；严家淦任第二、三组召集人，主管美援物资及相对基金运用，以及预算、税务；沈宗翰任第四组召集人，主管农林渔牧及水利业务。

“经安会”下面特别设立一个工业委员会，主管工矿交通以及“经济建设四年计划”工业部门的设计、审议与推动事项。委员会的委员由各财经单位首长担任（包括“经济部长”、“财政部长”、“交通部长”、台湾省主席等），尹仲容担任召集人。在这个平台上，尹仲容再度大显身手，写下了台湾经济发展史上重要的篇章。

工业委员会

1953年，台湾除了纺织、面粉这些基本的初级工业外，几乎没有什么近代工业，仍是个典型的农业社会。工业委员会的任务就是突破经济困境，发展制造业。当时居民收入很低，人均生产总值只有167美元，[注]所以，工业委员会的工作主要是争取美援，并善用美援发展工业。

工业委员会分为四个组，李国鼎负责一般工业的计划及发展，严演存主管化学工业，交通运输由费骅负责，潘志甲负责财经业务。一如既往，尹仲容巧妙结合工业委员会与“中央信托局”的职权，运用美援的资源，带领一批才识卓越、积极干练的工业专家及年轻小伙子，把工业委员会做成了一个开发银行，几乎一手包办了台湾工业发展的设计、筹划、融资及实际推动设厂的工作。

工业委员会的第一个任务，是拟订“第一期台湾经济建设四年计划”。这个计划，说穿了，其实就是个争取美援的计划，重点在运用美援，发展进口替代工业以及扶植民营企业。

工业委员会上下多倾向民营的理念，所以，在台湾岛仍笼罩在计划经济的思维中时，工业委员会在尹仲容带领下，第一个“四年计划”就开宗明义地大胆指出：目标是“鼓励民营，亦为政府既定之政策。在执行计划之过程中，凡属可以民营之事业，将尽量鼓励国内外民间投资兴办”[注]。

发展进口替代工业

当时台湾工业发展最基本的两个原则是：

（一）凡是可以增加出口或减少进口，对改善国际收支有贡献的工业，优先发展。也就是尽量发展进口替代工业。

（二）凡属可以民营的企业，尽量鼓励民间投资兴办。[注]

工业委员会的日常业务主要是和美国专家讨论协商，决定台湾工业发展的需要和顺序。至于优先选择哪些工业，如何发展，基本上是工业委员会说了算。一般流程是：工业委员会和美国专家一起选定准备发展的工业，一旦决定，工业委员会负责把设计、设备、规模、技术、市场、位置等都规划好，然后才交给民间投资人承办，同时还提供技术支持。不仅如此，工业委员会及“中央信托局”还协助申请美援资金，一路扶植、指导，直到民营业主能独立营运为止。

以现在的标准来看，这简直是当局公开的“图利特定业者”。这么好的事，谁不想做呢？还真不一定。当时台湾资源有限，所谓的工业

也都是最原始的工业，许多人对“工业发展”还没有什么概念，即使得到这样的机会，还是担心风险，不敢投资。台湾最大的企业，也是全世界最大的塑料原料PVC（聚氯乙烯）塑料粉生产商台湾塑料公司的诞生，就是个典型的例子。

幸运宠儿：台湾塑料公司

1953年，工业委员会拟定重点扶植发展的工业，包括塑料原料、玻璃、纺织、人纤、水泥等计划。美方并不赞成发展塑料工业，不愿给予美援贷款，后来经过尹仲容力争，美方才照案通过。注起先工业委员会是要交给台湾省政府下属的台湾碱业公司承办，但美方反对公营，只好在民间找合适的厂商来做。尹仲容原来是想请有化工经验的永丰工业公司老板何义来做，何义也表示有兴趣，因此，工业委员会特地安排他到日本参观塑料业的情形。没想到，何老板到了日本，发现塑料业比他想象的复杂得多。他认为台湾很难跟日本竞争，越想越没有把握，回到台湾，立刻打了退堂鼓。注

尹仲容和工业委员会的人员这下傻眼了，好不容易申请到开办塑料业的美援经费，不用太可惜了；何况塑料业是一定要发展的，因为许多民生必需品都少不了它。怎么办呢？尹仲容灵机一动，把台湾银行的存款客户数据拿来翻看，发现嘉义有个王永庆，有500万台币的存款，就决定找王永庆一试。注

当时王永庆正在做米和木材生意，赚了点儿钱，也想投入工业生产。王永庆颇有胆识，没有多加思考就答应了。其实他对塑料一无所知，工业委员会化工专家严演存记得，王永庆在尹仲容面前一口答应了，走出尹仲容办公室后才问他：“你们替我选的这个plastic，到底是什么东西？”注

案子敲定后，尹仲容亲自为公司命名为“福懋塑料公司”，但是王永庆觉得为“福懋”这两个字笔画太多，而且“懋”字太艰涩，希望换个容易的、大家都念得出来的，尹仲容欣然同意，立刻提笔改成“台湾塑料公司”，这就是今天举世著名的“台塑”。注

台湾塑料公司得天独厚，工业委员会不但负责工厂的设计、机器、原料、训练，开工初期还派了化工专家严演存去协助他们。台塑头两年很艰辛，但很快就得到客户的肯定，并陆续成立了许多子公司，生产塑料二、三次加工产品，并且开始外销玩具、皮包、皮箱、雨衣等塑料加工产品，到了90年代，成为世界最大的塑料王国。

平板玻璃工业发展的情形也很类似。当时台湾建筑业兴起，公私单位建筑所需的平板玻璃数量相当大，长期依赖进口，成为当局外汇的一大负担，而台湾正好有丰富的玻璃砂，因此工业委员会决定推动平板玻璃工业。但当时日本平板玻璃在台湾销售力很强，当局虽然提供了许多诱因，民间还是没人愿意投资。不得已，尹仲容决定先由“中信局”出资筹办，等到一切就绪，民间人士陈尚文才表示愿意出资接办，这就是后来的新竹玻璃公司。这时，“中信局”立刻让出大部分股权，自居小股东，而且还协助申请美元贷款。新竹玻璃公司发展顺利，为了感谢尹仲容的协助，曾想请尹仲容担任董事长，这样每个月能给他一点儿车马费，没想到，尹仲容不但拒绝，还把陈尚文叫去骂了一顿。注

台湾氰胺公司的成立，也得到工业委员会大力的支持。当时美援单位已同意支持这个项目，选定了美国国际氰胺公司来协助台湾建立氰胺工业，生产抗生素西药。没想到美国专家到台湾考察后，认为投资环境不好，不愿合作。尹仲容只得拍胸脯保证一定尽快修正投资条例，排除各种障碍，美方才同意合作。

还有一个有趣的例子：发展皮革工业。台湾军用皮鞋是采购的大宗，一直向国外购买，尹仲容想发展皮革工业，首先要获得军方的支持。但军方不同意，理由是本省的制革技术还不成熟，所产的皮革质量不好，如果硬规定采用本省原料，恐怕会影响士气。[注]尹仲容觉得这个理由不成立，必须想办法打破这个成见。有一天，他在“行政院”一个会议中，毫无预警地把国外和台湾本地自制的皮革放在一起，请军方出席人员选出最好的一种，结果选出来的竟是本省制的，大家笑成一团，这下子军方不好意思再拒绝了，尹仲容立刻和军方达成协议，并且规定军用皮革适用免税和外销价格，以降低成本。[注]

在这种当局“设计—投资—技术—市场”几乎一手包办的模式下，工业委员会扶植了许多新兴进口替代工业，例如水泥、人造纤维、塑料、电气、人造木材、自行车等。那几年，像台塑王永庆、新竹玻璃陈尚文这样得到当局大力扶植的企业，数不胜数。台湾水泥、大同电器、新光纺织、远东纺织、太平洋电线等等，都是那个时代的幸运儿。

第一个四年经建计划顺利进行，当局选定的一些初级工业很快发展起来。就在这个时候，台湾出现一股对经济体制的反省与辩论，辩论的主题是：台湾究竟该实行计划经济还是自由经济？公营企业还是民营企业的效率比较高？

第一次财经大辩论

早在1950年底，就有零星的财经学者开始检讨国民党在大陆失败的原因。他们指出，财经崩溃是失掉大陆的重要因素，必须深切检讨国民党的财经政策，尤其是行之多年的计划经济，到底适不适合台湾未来的发展？

对于如何建设台湾，辩论者提出两种不同的看法。一种认为台湾经过日本50年统治，公营企业已有相当基础，而且它的生产力远超过民营企业，所以应继续采取计划经济，加强公营企业，使一切资源易于集中掌握。但另一些人士则认为计划经济绑住了人民生产的力量，台湾必须改弦易辙，实行自由企业路线，充分发挥民间的力量，才能振兴工商业，增加生产，尽快做到自给自足，进而输出，赚取外汇。他们认为应该由当局做经济计划，再指导民间发展。[注]

1951年，生管会整理公营企业股权时，台湾省参议会曾建议省府，除了重工业外，各公营企业应该尽量开放民营，才能改善经营成效。[注]在整顿台糖时，台糖的民股也曾联合陈情，要求台糖把小港糖厂转为民营，与台糖进行良性竞争。[注]但是，当时统制经济当令，而且执政当局强调稳定经济，所以这些提议都没有得到重视，无疾而终。

1952年，经济学家开始公开质疑当局计划经济的功过。经济学家高樾夫表示："过去很少有人批评计划经济，但现在却多了，原因是过去在大陆试行计划经济，结果完全失败。"[注]他指出，一般人对计划经济存有几种幻觉及误解，例如误以为自由经济是没有计划的，误以为实施计划经济就可以改善人民生活，误以为实施计划经济就可以消灭资本主义，误以为国民党的民生主义就是要采用计划经济……但事实上，计划经济窒息了人民的生产力量，台湾也没有实施计划经济的条件。如果还是执着于统制性的计划经济，"窒息了人民死中求生、贫中求富的生产热情，岂非与民生主义愈离愈远"[注]。

高樾夫认为，台湾要发展经济，"当前只有一条路，就是使国民发挥各种力量（包括资力、智力、技术、劳力等等），来创造资本……实行自由经济的中国，是不会没有前途的"[注]。曲直生也呼吁当局尽速建立改良资本主义及社会主义的"民生主义经济体制"，保障私有财产，"凡适合人民经营的事业，应开放民营，以发挥民间力量"。[注]

这之间，也有声音呼吁台湾走出一条既非自由经济也非计划经济的“计划性的自由经济”道路。“立法委员”（也是经济学家）范苑声建议“全盘计划、局部管制……在全盘计划之下，必须承认经济自由”，也就是由当局做全盘计划，但尊重自由经济的精神，让人民去创造、发挥。[注]经济学家高叔康也提出实行“计划的自由经济”。他指出，自由经济与计划经济各有缺陷，可以借计划经济的手来调整自由经济的缺陷，“必须有计划，是为实现自由而计划。这个计划不是限制自由，而是指导自由经济向正确的道路前进”。[注]

但这种声音刚刚露出头，立刻受到打压。反击的力量主要来自“立法委员”及一些研究三民主义的学者，他们也被称为“三民主义派”。他们认为计划经济是民生主义的基本原则，根本不容批评反对！

罗敦伟（“立法委员”，也是经济学家）不客气地指责那些想要实行自由经济的想法是“因噎废食”，“太天真了”[注]。理由很简单：“一个三民主义的信仰者反对计划经济，正好像一个从事设计的人反对计划一样可笑！”[注]

罗敦伟指出，计划经济只不过是“有方向盘的经济”，岂能“放任那部经济的汽车，没有方向盘而横冲直撞”[注]。他强调，计划经济是国父孙中山民生主义的基本原则之一，并引述蒋介石过去说过的话：“中国久在不平等条约束缚之下，工业落后，不能够与工业发达的各国竞争，故在国际贸易方面，必须采取保护政策；在工业建设方面，必须采取计划经济制度。”所以自由经济不适用于中国。[注]

反对派抬出孙中山、蒋介石做挡箭牌，不少人因而噤声。但是，不到半年，暂时被压下去的火苗到1953年初又被点燃了，而且如火如荼地蔓延开来。1953年春天开始，一股对实行自由经济还是计划经济、公营企业还是民营企业的大辩论，蔓延到全台湾。

耕者有其田政策激起经济大辩论

这个燃火点就是“耕者有其田”政策。陈诚主持的“行政院”，要完成土地改革的最后一步，让农民都能有自己的田耕种。但当局拥有的耕地在“公地放领”时，都已发售给农民了，当局口袋中已没有地了，耕地大多在大地主手中。要地，就得向大地主买。可是，当局财政极为困难，哪来的钱呢？倘若就此打住，土地改革岂不半途而废？(注)

陈诚决心贯彻土改，他指示财经官员动脑筋找出解决的办法。财政部长严家淦和省财政厅长任显群想出一个点子：用四大公营公司（台泥、台纸、工矿、农林）的股票及土地债券跟地主换地，再把换过来的地无息让售给佃农。(注)

这个主意一提出来，国民党内立刻有人反对。反对者认为，出售公营企业违反岛内政策，而且水泥工业事关防务物资，万万不可交给民间经营。可是陈诚一心要完成土地改革，为了取得土地，势必采取一些突破现状的做法。蒋介石也表示支持，陈诚决定采纳严家淦等人的建议，把四大公营公司转为民营。(注)

四大公营公司竟然民营化了，这下触动了国民党民生主义“节制私人资本，发达国家资本”的神经，一场关于经济政策的辩论轰然而起。

计划经济还是自由经济？公营企业还是民营企业？

辩论的重点有两个：

（一）计划经济与自由经济，究竟哪一种能解决台湾的经济问题？

（二）公营企业与民营企业，哪一种较适合台湾的发展？

参与辩论的人相当多，当时台湾的经济学家、三民主义理论家、财经官员、党政要员，甚至哲学家、历史学者都加入战场。

反对者指责陈诚等人为了完成“耕者有其田”政策，竟然把公营企业股票让售给民间，这个做法虽然实现了民生主义中“平均地权”的理想，但却破坏了“节制资本”的原则。[注]经济学家施康平抨击这种做法违反了孙中山先生遗训，并指责财经官僚“假公济私，企图以国家经济力量去达成私人的目的”[注]。“立法委员”金绍贤则批评这种做法对台湾形同“毁灭”，台湾经济仍在困难中，当局应坚守计划经济，因为唯有计划经济才可以高度利用一切资源，否则无疑自寻毁灭。[注]

但大部分经济学家赞成陈诚的做法。经济学家张果为对这个主意极为赞赏，他点出这个政策的重大意义在于“扶植自耕农、鼓励私人资本投资工业”。他认为，这是个一举数得的好方法，以土地债券及公营企业股票来收购耕地，不但有利于农业生产，而且可以促进工商业发展，平均社会财富，还可以进一步培养税源。他指出此中微妙之处：“出售公营事业，政府的五亿元公营事业变成五亿元土地所有的收获，既可于十年内陆续变成财政收入，亦可化成土地实物债券，随时出售于市场，变成现金收入……这种土地收益或债券，自较公营事业的资产要活得多，这是台湾财政动员的正确途径。”[注]

好处还不仅如此。另一方面，地主拿到公营企业的股票后，“公营事业变成民营了……民营的经济化能力得以尽量发挥，这可有益于整个经济，增高国民所得。从财政上讲，这是培养税源之道”[注]。

何举凡也支持这种做法，因为公营企业一直是当局的累赘，“今后政府不但去了累赘，而且还可以集中力量，建设几个根本工业”。[注]至于有人不能接受公营企业转为民营的做法，他认为不足为虑，因为“虽然把公营事业换成民营，股东换了人，产业并无增减，但总算把他们的土地转化的资金正式投到工业上去了”[注]。

支持民营化的财经官员相当重视反对者质疑的“社会公平”问题，他们特别给出说明：平均社会财富，不一定要节制所有权，可以用征税的方式来达成这个目标。尹仲容站在第一线维护当局的政策，他不断跟国民党及社会大众沟通，一遍又一遍地保证，绝对不会违背民生主义的精神。他强调：“如有过分利得之时，则应由政府予以课税，以期国父‘节制私人资本’之旨，与政府‘扶助民营企业’之方针，两不相悖。”[注]

尹仲容在各种场合耐心解释当局的考虑。他说，“以土地换工厂”是不得已而为之，因为当局实在没有钱了。如果因为没有现款而大量印发钞票，必定引起通货膨胀，进而引起物价波动，实际上吃亏的还是地主以及整个社会。[注]他特别说明，这个政策最重要的意义是“以农业培养工业，以工业发展农业”，因为“土地分配给农民，农民的生产效率一定普遍提高；而地主把资金用于工商企业，工商生产也会随之活泼起来，这是农工商最妥善的经济配合。”[注]

对于那些反对民营化的人士，他强调，民营化能刺激生产力。他以之前推动纺织工业的经验，说明让民间生产力自由发挥，肯定能达到事半功倍的效果。他一再强调，当局不应该永远控制生产资源。他说明当时之所以管制纱布进口，是因为纺织工业刚刚萌芽，为了保护它不受进口产品的摧残，才限制日本纱布进口。但是，当生产上轨道后，就要解除管制，这样才能让纺织业自由竞争，降低成本，改进质量。正因为这样做，民间力量才能爆发出来，纺织业才会蓬勃发展。[注]

除了反复解说，尹仲容还动笔写，希望社会各界了解民营化的意义。1953年，他在各大报纸发表《台湾工业政策试拟》，提出他对台湾经济发展策略的看法。他表示，衡量当前台湾经济的主客观条件，当局的参与及计划仍有必要，但是，对产业只能“合理扶植”，不能“过度扶植”，因为“过度之扶植，显然妨害自由竞争之运行，终不免造成

依赖政府生存之温室工业，此种工业徒为政府之累”。[注]他特别强调要鼓励自由经济中积极创新的精神，因为经济发展还是要靠“寻求利润之动机，在自由经济制度之下，私人企业大量发展，此种自由企业之精神对于工业乃至整合经济之进步，其贡献诚无法估价。在我工业亟待发展之台湾，此种精神极需鼓励”[注]。因此他进一步建议“除极少数工业外，所有工业应该尽可能划归民营”。不但如此，他还要求各方对此多多讨论。[注]

舆论界大多倒向自由经济的原则，支持民营化的方向。有的媒体甚至认为当局做得还不够。例如《财政经济月刊》以“短评”指出，尹仲容提出的方向是对的，但过度强调当局的经济功能，对自由经济精神的尊重还不够，甚至是矛盾的，因为一方面主张当局积极参与、计划、监督，另一方面又说要扩大民营范围，以发挥私人企业的优点，两者互相抵触，他的根本精神还是管制主义，最后仍旧走不通。该刊建议，台湾工业政策只有一条路：发挥私人企业的优点——大胆民营化，“与其依赖政府的积极参加，毋宁让经济人多多活动”[注]。

最大的反对派来自国民党内部

民间讨论非常热烈，一时之间，“扩大民营范围、发展私人企业”的声音压过公营企业的声音。但是，党政方面仍有异声，而且最大的反对派来自国民党内部，尤其是公营企业单位的主管，一片反对。

公营企业主管的既得利益直接被触及，他们反对是可以理解的。国民党内部为什么也有那么强烈的反对呢？主要是一些人无法改变他们多年来计划经济的信念，认为民营化是对三民主义的背叛；还有些把民营企业当作毒蛇猛兽，以为一旦民营化，国民党会失去对经济的控制，进而危及国民党在台湾的统治。

例如，1953年工业委员会要发展人造纤维工业，美援方面希望交给民营，尹仲容及工业委员会人员也倾向民营，但当局反对的声音相当大，“经济部长”郑道儒就认为民间没有这种技术，应该公营。另一些人则以化纤工业需要庞大的资金为由，反对民营。为此，尹仲容派赵耀东、李国鼎数度到“经济部”说明、沟通。[注]吵来吵去，但陈诚决定支持民营化，公开的反对才消声。不过，“经济部次长”张静愚还不死心，他写了一封私函给尹仲容，说出他内心真正的顾虑。他劝尹仲容要适可而止，因为民营化是在侵蚀国民党的统治基础，不可做得太过分，否则会影响国民党在台湾的生存。信尾，他劝尹仲容“要为外省人留碗饭”[注]。

面对这些压力，尹仲容不为所动，费力协调，最后还是把纤维业务交给民营的“中国人造纤维公司”经营。

尹仲容为政策辩护声泪俱下

陈诚、尹仲容民营化的决策，导致国民党内部排山倒海而来的批评，尹仲容只得不厌其烦地耐心说明。他数次到国民党最高理论及训练机构革命实践研究院为政策辩论，经常说得“声嘶力竭”、“声泪俱下”[注]。

为了证明这个政策并没有违背孙中山的民生主义原则，尹仲容用心良苦地拿出1944年国防最高委员会依据国父遗教制定的“第一期经济建设原则”，来证明他们这样做并没有背叛三民主义，因为当时白纸黑字写着“在不违背节制资本之原则下，尽量鼓励民营企业”[注]。

尹仲容进一步根据孙中山的“实业计划”，说明民生主义包含社会主义与资本主义的优点。孙中山主张平均地权、节制资本，但并不废

弃私有财产制度；主张发达国家资本，但并不抹杀自由经济下的私人企业精神。[注]因此，他大声疾呼："对于民营企业，必予保护扶植；合理利润，必予保障；企业自由，必予尊重。"[注]

尹仲容当年的秘书叶万安，有一次陪同尹仲容到革命实践研究院说明民营化政策。面对党内各种质疑，尹仲容在台上滔滔不绝地说明民生主义也鼓励私人企业精神。说着说着，叶万安忽然发现鲜红的血从尹仲容的裤角流出来，染湿了鞋袜，地上红红的一摊血。他吓了一跳，上前去提醒尹仲容，尹仲容低头看了一下，不为所动，继续声嘶力竭地说明。斯情斯景，叶万安极为震撼，虽已过去半个多世纪，仍"历历在目，终生难忘"[注]。

蒋介石开始改变了

各方交锋继续进行之中，国民党领导层对经济制度及意识形态的坚持在不知不觉中开始松动了。辩论中各方的言论显然引起蒋介石、陈诚等人对经济问题的思考。王昭明清楚记得，1953年春末，他们那群工业委员会的年轻幕僚突然接到上面的指示，要他们准备一个说贴，"想办法为'节制私人资本，发达国家资本'解套"。上面还暗示这个说贴是要呈给"层峰"参考的。他们很兴奋，因为"层峰"就是最高领袖蒋介石。那群年轻人为此煞费心思，几经研究，终于想到了打开这个结的说法。他们建议，"节制私人资本"中的"节制"两个字，指的是"调节管制"，而不是"限制"。不久，蒋介石就在公开场合澄清孙中山理论中含混不清的地方。蒋介石以"均富"的概念来阐释民生主义，并说明"节制私人资本"中的"节制"，指的是"调节管制"，而不是"限制"。[注]

辩论的热潮在1953年底、1954年初达到高潮。“行政院长”陈诚在1953年11月底国民党第七届三中全会的施政报告中，宣布当局决定积极发展民营经济：“我们认为凡是可以让人民经营的事业，应该尽量开放民营，这不仅是发展国民经济的一个基本原则，也是铲除官僚资本病根的一个有效办法。”[注]

党内哗然，但陈诚主意已定。不久，在两个重要的场合，他再次强调当局发展民营经济的决心。1954年3月2日，陈诚在动员月会中表示：“政府现在已深深感到，要充分发展经济建设，必须具备一个最基本的条件，此即保障私人财产、扩大企业自由，替私人资本开辟一条平坦广阔的出路……今后我们不但要修改妨碍企业自由的各种法令和办法，同时应该有计划、有步骤地将可以让予民间的企业，尽量开放民营。”[注]最后，陈诚语重心长地指出：“这是一个政策问题，同时也是一个观念问题。”[注]

几天后，陈诚在对“国民大会”的施政报告中，又重申扶植民营企业的决心：“今后欲谋台湾经济建设的充分发展，必须继续扩大企业自由，凡属可以让予民营的企业，尽量开放民营。[注]陈诚的态度如此坚决，党政界那些反对的人也就不便公开说什么了。

几乎是同一时候，著名学者胡适的一个公开演讲把这个辩论带到最高潮。

1954年3月6日，胡适在“自由中国”杂志社举行一个公开演讲会。他手上拿着一封信函说：“这是一位政府任职的朋友写给我的信，信里面谈到的都是计划经济的问题。”[注]胡适在大陆时期曾任国民政府驻美大使、北京大学校长，与国民党高层关系密切，他不便公开批评当局，因此假借朋友的名义，表达对计划经济的不满。

胡适指出，多年来，知识分子和当局官员普遍有一种认知上的偏差："大家以为社会主义是时代的潮流……误以为中国的经济发展只有依赖政府的干预及直接经营工业……但资源委员会把持了中国的工业，私有企业或被它蚕食鲸吞，或被它窒息而死，但中国经济仍无起色。"[注]胡适呼吁全台湾，特别是"政府领袖及经济建设的主持人"，进行经济意识形态的反省，认清社会主义不但不能促进经济发展，而且必然会造成政治的独裁。他进一步肯定资本主义自由经济对个人自由以及人民资产所有权的保障。[注]由于胡适崇高的声望和地位，这个演讲引起了广泛的回响。

陈诚的宣示和胡适的呼吁，被认为代表当局和民间对自由经济思想与民营政策一致的肯定。争论了数年的辩论，终于有了结果，台湾党政领导及社会精英达成大致的共识，开始接受"民营化"、"保障私有财产"的概念；尤其为了配合美援运用，蒋介石、陈诚决定采取积极扶植民营企业的政策。

尹仲容积极推动民营企业

1954年5月，陈诚任命尹仲容出任"经济部长"，仍兼工业委员会召集人及"中央信托局局长"，"民营化政策"的导向再清楚不过了。

尹仲容积极推动四大公司民营化、发展初级工业、扶植民营企业。他建议当局把不是非要当局经营的公营企业，及早移转民营，并保证配合美援，加强发展民营企业。[注]他同时呼吁当局减少不必要的管制，并且修改税法，鼓励外资、侨资及民间投资，希望做到："一切有利经济发展之因素，必须尽力争取，一切阻碍经济发展之因素，则当力谋消除。"[注]

在尹仲容的督促下，台湾水泥公司在1954年顺利转为民营，纸业、工矿、农林三大公司也陆续转为民营。“经济部”及工业委员会不但协助四大公司转为民营，同时还成立辅导委员会，协助解决转型后技术和经营上的问题；另外还提供一般工业贷款，帮助民营公司取得资金，许多得到当局扶植或鼓励的新兴产业蓬勃发展起来。

民营化政策顺利推动，和尹仲容灵活的手腕有关。他巧妙地结合美援（资源）、工业委员会（设计）、“中央信托局”（融资）和“经济部”（执行）的功能，积极推动工业建设。许多新兴工业，例如水泥、人造纤维、塑料原料、玻璃、氮肥、炼油、饲料加工等，都是在这个时期开办的。仅仅1954年那一年，就开办了16种新兴工业，除了与防务有关的以外，凡是新开办的工业，几乎都交给了民营。注

尹仲容在“经济部”并没有放松对公营企业的整顿，反而更加用力，要求他们依照现代企业经营的方法与组织，获取最大的利润，并且与民营公司竞争。

嫌贫又怕富：换头脑何其不易

不过，改革、换头脑不是那么容易的事。扶植民营企业虽已成定局，但在执行中仍遇到许多障碍，大部分抵制来自国民党内部。因为孙中山“节制私人资本，发达国家资本”的主张是国民党根深蒂固的信念，仍有部分国民党大佬、当局官员以及公营企业主管一下子换不了头脑，造成施政的困扰。

电价调整就是最典型的例子。国民党到台湾后，为了保护初级民生工业和家庭用户，一直把电价压得很低，不但无法反映成本，而且还导致资源错置的缺点。美援方面一直要求台湾“行政院”调整电价，至少逐步调整，使电价能反映成本。双方为此争执不休，“行政院”在

1952年提出一个逐步调整电价的方案，结果方案到了“立法院”，被批得体无完肤，“立法委员们”责备“经济部长”张兹ā和生管会副主委尹仲容惧怕美国，不该在压力下屈服，迟迟不让这个方案过关。

王昭明记得，好几次看到张兹ā和尹仲容在“立法院”被批评得灰头土脸，低头不语。“行政院”实在没办法，不得不劳驾蒋介石亲自打电话拜托“立法院长”张道藩，“立法院”才同意在1952年底稍微调整了电价。[注]

但是“微调”并没有解决问题。美援方面认为电价还是与实际价格相差太多，仍不断要求继续调整，直到合理为止。为了电价调整的问题，尹仲容在“立法院”备受抨击。党内批评不断，民间反对的声音也不小。尹仲容为了劝说民众支持当局调整电价，亲自撰写《电力加价答客问》，以浅白的文字向民众说明加价的必要，并分析得失利弊。他同时还努力说服蒋介石及陈诚，争取他们的支持。

这个问题一直拖到1954年初，美援方面不得不拿出撒手锏，警告台湾：如果再不调整电价，美国将冻结对电力的援助，已通过的美援将冻结使用，未来也不再贷款给电力方面的建设。

这下子大家知道事态严重，不能再拖了。陈诚、尹仲容多方协调，方案总算被“立法院”接受，电价终于在1954、1955年连续两年做了比较大幅度的调整。[注]

要改变数十年来根深蒂固的信念，不是容易的事。即使到了1954、1955年，反对的声音，尤其是来自当局内部的掣肘，从未停止。尹仲容几乎每走一步都会遇到批评和阻挠，他深以为苦，曾私下表示：“我才走了半步，别人就怪我踩到他们脚上了！”[注]他经常在“行政院”及“立法院”会议上为政策进行“舌敝唇焦的解说，面红耳赤的争

辩”[注]。他的部属王昭明、叶万安都指出，那几年尹仲容经常在“立法院”为政策辩护，言辞激昂而恳切。

尹仲容深深感到，改革必须要先改变观念，也就是换头脑。他经常在报刊上发表文章，阐明他的经济理念和当局的经济政策，并且与新闻界关系良好，几乎每天中午和记者会面，详细说明“经济部”的政策。这样的作为，在当年那个严谨保守但求无过的台湾官场，是绝无仅有的。

1954年4月，尹仲容在台湾报刊发表《台湾工业发展之逆流》，坦率指出部分人士对经济活动的观念不正确，把当局的保护视为当然，一见民间企业获利就“贸然加以抨击”，“嫌贫又怕富”。这种心理妨碍投资，打击企业家精神，不利于工业发展，必须改变。[注]他呼吁民众建立几个正确的观念：不怕企业淘汰、不怕企业扩大、不怕企业获利、以自由竞争及企业家的精神发展工业。他强调：“工业利润愈大，愈容易吸收资金及人才，工业则愈容易发展。”[注]

针对一些人批评这种鼓励民营的做法图利私人，伤害了“均富”的原则，尹仲容也反复解释：“企业遵循正当途径所取得的利润，不论高低，政府或社会都不宜干预，仅可依税法课税，不宜以之为增加税收之对象。”[注]

民营政策“法制化”

无论如何，民营化的脚步加速前进，并没有因反对的声音而稍缓。尹仲容特别重视“立法”，唯有“立法”，形成制度，政策才能长久，否则人在政在，人去就政息了。因此，他在工业委员会及“经济

部”都成立了“法制室”，积极制定、修改“法律条文”，以便落实民营化及工业发展。

1953年1月26日，“行政院”同时公布“实施耕者有其田条例”、“台湾省实物土地债券条例”及“公营事业转移民营条例”，开始进行公营企业转民营的工作。

这三个条例意义重大，大批佃农转为自耕农，提高了农业生产；同时也把农业资本转入工业，促进了民间工商业的发展。

“公营事业转移民营条例”揭开了台湾公营企业转移民营的序幕。其中第三、四条规定：“除直接涉及国防秘密之事业、专卖或有独占性之事业、大规模公用或有特定目标之事业外，其余无论政府独资经营或公私合营之事业，均可移转民营。”

1953年8月，台湾省政府公告废止“台湾省纱布管理暂行实施办法”，以市场的自由竞争机制取代对纺织业的保护。解除纱布管制后，尹仲容的下一个目标是鼓励纺织品外销。

1954年2月，“行政院”公布“台湾省证券商管理办法”，从此企业有了公开的渠道到民间集资。

“经济部”同时推动修改“所得税法”，以减税方式鼓励民间及外资从事工业及运输业。1954年4月，“所得税法修正草案”出炉，第四十条规定：“营利事业之属于公用工矿及重要运输事业而合于政府奖励之标准者，得以税率减征税额百分之十，其系新投资创立之股份有限公司组织者，得经财政部有关部分核准，自创立之日起，三年之内免征营业所得税。”当局积极用免税、减税或低息贷款的方式，诱导民间及外商投资。

7月，“立法院”通过“外国人投资条例”，以税务上的保障及优惠，鼓励外商到台湾投资。接着公布“华侨回国投资办法”，鼓励华侨投资工业。11月，“经安会”通过“奖励棉纱棉布出口办法”，对外销的纺织品给予退税及外汇的便利，以鼓励出口。

10月，台湾“行政院”颁布“耕者有其田案公营事业转移民营办法”，“经济部”积极推动公营企业转民营的工作，同时指导地主经营工商企业。

1955年，为加强公营企业的企业化，台湾“经济部”进一步修正“国营事业管理办法”，规定公营企业应加强企业精神、实行科学管理、改进技术、增进效能、降低成本，必须与民营企业一起竞争。新办法也简化了公营企业的会计及审计程序，使它们更具竞争力。

“经济部”还修正“公营事业转移民营条例”，使转移的工作更为便利；草拟“取缔工商不正当竞争条例”，维护工商业者及消费者的利益；同时颁行“工矿抵押法”，便利工矿业向银行融资。

此外，台湾“经济部”还与“财政部”共同拟定“外销品退还原料进口税办法”，提供外汇及税捐的优惠，减轻工业成本，鼓励工业产品外销。

这一连串“法律、法规”的颁修，可以看出台湾在经济发展的观念及制度上，已经出现明显的变化：

（一）国民党的党政领导对经济的认知有了明显的改变：从最初的严格管制到逐渐开放，从坚持公营企业到扶植民营企业，并逐渐肯定自由经济中的市场机制、自由竞争、企业管理等原则。

（二）确立民营化政策：自1953年以后，凡是新建的工业，几乎都优先考虑民营。

（三）确立“进口替代”政策：凡是能节省外汇、赚取外汇的产业，当局都在各种税务、外汇及信贷上给予优惠鼓励。

（四）积极引进外资及侨资，并鼓励民间投资工业。

（五）整顿公营企业，使它们企业化，并与民营企业竞争。

到了1955年，台湾经济的面貌已大不同前，各种初级工业蓬勃发展，纺织业准备开始外销，台湾人个个摩拳擦掌，积极投入生产和外销，台湾经济脱胎换骨。

就在这个时候，发生了一件重大的案子——扬子木材案，尹仲容因此而去职，民营化政策受到重大打击。

扬子木材案，民营化受挫

扬子木材公司是一家加工厂，负责人胡光麃是清华留美出身，公司产品包括活动房屋、军队营房、木质桥梁、小型登陆艇等等。1955年3月15日，“立法委员”郭紫峻质询“中央信托局”贷款给扬子木材公司，指控扬子木材公司向银行及“美援会”骗取贷款外汇，尹仲容身兼放款的“中央信托局局长”，有“官商勾结，图利他人”的嫌疑。另外还有几位“立法委员”也指责扬子公司所造的登陆艇“偷工减料，贻误军需”，要求“行政院长”俞鸿钧调查答复。

这本来是件一般质询案，“行政院”通常的做法是交给贷款相关单位，调查贷款过程中是否有不法之处，再向“立法院”汇报。没想到俞鸿钧却亲下手令，命令“司法行政部”转饬“最高法院检察署”“依法侦查办理具报”[注]。俞鸿钧是尹仲容的顶头上司，他没有站出来支持尹仲

容，自律甚严、视名誉为生命的尹仲容在3月19日辞去所有职务，亲自为自己的清白打官司。

蒋介石关切扬子木材案案情发展，在尹仲容提出辞呈，辞掉所有职务后，他还想留任尹仲容为“经济部长”，曾召见“行政院长”俞鸿钧和“总统府秘书长”张群，看有无转圜余地。[注]虽然没有留下尹仲容，但“经济部长”的位子悬虚了将近8个月，蒋介石直到11月4日才任命江杓接任“经济部长”。从蒋介石的态度来看，他并没有怀疑尹仲容的操守。

没多久，1955年4月5日，美国驻台湾的代表机构为了此事特别发表声明，说明扬子木材公司制造的登陆艇都经过检查，验收合格，也没有发现该公司财务上有什么不法的证据。[注]10月31日，台北地方法院判决当事人尹仲容与胡光麃无罪。

这个案子本来到此可以告一段落了，奇怪的是，“最高法院检察署”在判决的当天，立即命令台北地检署提出上诉。台北地检署尚在斟酌，三天后，“最高法院检察署”再次发出命令，质问地检署为何还没有行动，命令地检署“严饬遵照前令，切实办理，毋致延误，是为至要”[注]。这样还不够，七天之后，“最高法院检察署”第三度下令地检署“立即提起上诉，毋得再延为要”[注]。连续三道命令，弄得地检署的检察官不知如何处理，只好遵命上诉，检察官特别在上诉书中开头就写明“奉最高法院检察长命令提起上诉”[注]。

“最高法院检察署”这样一而再再而三、严厉而急切地行文地检署命令他们提起上诉，太违常理。当时当局许多人都觉得不可思议，认为是史上之特例，因为太不合常情，可以说是空前绝后。[注]

对于台北地检署提出上诉，蒋介石颇为意外，也相当气愤，认为这些挑起扬子案的“立法委员”、“监察委员”还有执意上诉的法务人

员“无国家观念也”！注蒋介石还在某个场合，把“立法院”及“监察院”的从政党员大骂一顿，当晚在日记中写道：“立法、监察两院不肖党员，借物价与尹胡案攻讦行政院各部，嚣张跋扈，动摇政局。”注不过，骂完了，又觉得言辞过激，有些后悔，认为以后类似这样的事，他还是应该尊重司法单位的处理，“不作过分之辞为要”。注

这个案子一直到1957年2月28日“最高法院”宣判尹、胡等无罪，才告一段落。蒋介石日记显示，1956年7月他就想要尹仲容回到当局，担任“美援会秘书长”。注但因为官司还在进行，一直等到1957年8月尹仲容才得以回到当局。

公营企业派复辟

尹仲容下台，俞鸿钧选择江杓接任“经济部长”及工业委员会召集人，“中央信托局局长”的职位则由俞国华接任。江杓的作风及政策和尹仲容大不相同，他也是资源委员会出身，留学德国，曾任“国防部兵工署署长”、“国防部常务次长”。他支持公营企业，性格谨慎保守，不求作为，幕僚提出的方案送上去后，迟迟得不到响应，呈上去的公文也久无下文。注

工业委员会化工组组长严演存看不惯江杓的作风，愤而辞职。他的辞职函很不客气，不像中国官场传统的辞呈，他率直地写道：“在你的领导下，我已经无法妥善执行职务，所以必须离开这里。”注

严演存是杰出的化工专家，是尹仲容延揽到工业委员会的，他离开工业委员会后，进入民营企业，卓有成就，后来到美国斯坦福大学担任教学与研究工作。他极为佩服尹仲容，可惜没能等到尹仲容复职，他就先行离开了。

另一个著名的例子是，东南纺织公司申请进口一批棉布。这是极单纯的例行申请案，一般来说，由承办单位照章批准就好了。可是申请书送进“经济部”，14个月没有下文，东南纺织公司多方打听，原来是在“部长”办公室躺了14个月，江杓迟迟不肯核批。后来东南纺织公司气不过，一状告到蒋介石那里，上层出面，才获得通过。(注)

江杓担任“经济部长”那两年，“公营事业派”显然占了上风，“民营派”则备受压制，经济发展的速度自然也随着慢了下来。虽然后来司法还了尹仲容清白，但台湾经济发展的进程却硬是被拖慢了两年，尹仲容也饱受疑谤与煎熬。当时协助尹仲容打官司的王昭明认为，尹仲容后来壮年骤逝，跟这段时期身心受到折磨有相当的关系。(注)

为什么会发生“扬子案”？

扬子木材案背后的因素众说纷纭。扬子公司负责人胡光麃从他几位知道内情的法律界朋友处得知，这件案子非比寻常，其实是件政治案。尹仲容的顶头上司“行政院长”俞鸿钧早就对尹不满，尹得罪了俞却不自知。因为俞鸿钧个性谨慎，而尹仲容却快人快语，经常无意间顶撞了俞。例如，俞鸿钧担任“经安会主委”时，在“行政院”报告经济事务，总是咬文嚼字，慢条斯理。心直口快的尹仲容几次打断俞鸿钧的发言说：“还是让我来说吧！”言者虽然无心，但却让俞下不了台。到了1955年，俞尹两人已势同水火，因此俞鸿钧才会把一件寻常的“立法院”质询案交给“最高法院检察署”侦办。(注)

也有人认为，尹仲容整顿公营企业时裁撤了上万人，加上管制进口，得罪了不少既得利益者，其中不少是官员和民意代表，那些人早就怀恨在心，一有机会就趁机报复。(注)

追随尹仲容多年的王作荣也认为，郭紫峻在“立法院”的质询只是个起火点，其实尹仲容受挫是迟早的事。尹仲容勇于任事，执行民营化及整顿公营企业时，一连串强势的作为得罪了太多人，他的敌人早就在各个角落等着反击。注

但这件事也夹杂了政治恩怨和个人利欲。有人认为尹仲容是国民党内部派系斗争的替罪羊，因为当时“立法院”的主要派系CC系与“行政院长”陈诚不和，偏偏陈诚施政强势，不太买CC系“立法委员”的账，所以这个案子表面上是打击尹仲容，其实是要给陈诚一点儿教训。注例如，提出质询的“立法委员”郭紫峻、几位质疑尹仲容操守的“委员”，还有那位违反常情、再三催促台北地检署提起上诉的“检察长”赵琛，恰巧都与CC系有渊源。

不过，王作荣、沈云龙都怀疑，除了政策与派系之争外，还有其他原因。尹仲容担任“经济部长”后，仍兼“中央信托局局长”、工业委员会召集人，身兼数职遭忌。尤其是“中央信托局”属于财政系统，尹仲容脚踏两条船（经济和财政），难免与财经势力冲突。当时已有人对尹仲容提出警告，暗示他辞掉“中央信托局”的职务，但尹没有理会。他还刻意要保留“中信局局长”职务，因为“中央信托局”便于融资，对他推动民营工业非常重要，有了“中信局”，才方便给民营企业提供担保及贷款。不过他不领“中央信托局”的薪资，以为这样可以堵他人之口，没想到最终还是把自己拖入了泥沼。注

这里还有一个案内案。后来确实发现当时有位“中央信托局资深副局长”，觊觎“局长”的职位，是他找出了一些扬子木材公司的材料，拿给和他同一派系（CC系）的“立法委员”，攻击尹仲容，要把他轰下台。这件案子水落石出之后，那位“副局长”不但没有升为“局长”，反而连“副局长”的职位也丢了。注

此外，经济思想的冲突，也是原因，当时有些舆论直指尹仲容做了“现代企业经营思想观念的牺牲品”[注]。他走得太快，让很多人跟不上。

虽然扬子案背后的因素错综复杂，同情尹仲容的人还是责怪俞鸿钧太没有担当。严演存指出，“立法委员”的质询本来是很寻常的事，扬子案700万新台币贷款未如期还款，“就业务言，没什么了不起，根本不可能成为刑责。真正原因是少数民意代表存心作难，而当时‘行政院长’俞鸿钧未能挺身为其担当，就此事而言，俞鸿钧似乎缺少主持公道的魄力”[注]。

不论背后的真相如何，扬子案使公营企业的人再度扬眉，而台湾经济民营化的脚步也因此放慢。倒是尹仲容，虽然备受屈辱与折磨，却没有因此打击而心灰意冷。相反，他趁此空闲，潜心于经济理论及台湾实际经济问题的研究，认真读书，等待下一个机会再显身手。

大辩论带来反思及共识

20世纪50年代初的第一次财经大辩论，促使台湾官方和民间对实行多年的计划经济和公营企业进行了全面的反思，也使得国民党领导开始转换思路，最后形成了扶植民营企业的共识，顺利在1954年开始经济大转弯，推出民营化政策，从原先严格管制的计划经济转向尊重自由经济精神、以民营为主的“计划式的自由经济”。

民营企业活力充沛，成效很快爆发出来。再加上美援倾向民营，负责经济建设的官员也逐渐往民营的方向倾斜。另一方面，为促进投资、加强本地工业的竞争力，当局采取若干鼓励民间及外商投资的做法，加速民营企业的成长，美援项目几乎都放给民营，无形中公营企业已被缴了械。

到了1955年，台湾经济早已从日据时代的殖民地式经济以及后来依赖大陆的经济，转变成依赖美援、开始自给自足的形态。这个时候，工商业兴起、生产旺盛，进出口贸易激增，农业快速发展，岛内生产不但已足自给，而且有剩余的产品输出。可是，台湾市场狭小，很快达到饱和，急需更多、更大的市场。出口的压力迅速加大，但是层层管制及复杂的外汇贸易程序却不利于出口，台湾经济面临向上突破的瓶颈，另一场财经大辩论已蓄势待发。

---

1. 陈思宇、陈慈玉“台湾区生产事业管理委员会对公营事业的整顿（1949–1953）”，载于《一九四九年：中国的关键年代学术讨论论文集》，台北：“国史馆”，1990年，第454页；同前，2002年，第94–97页。
2. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第2页。
3. 徐振国“大陆时代和来台初期的尹仲容”，载于《历史月刊》24期，1989年，第52–53页。
4. 吴景平“宋子文政坛浮沉录”，载于《传记文学》第61卷第5期，1992年，第38页。
5. 钱昌祚“服务财经界的回忆”，载于《传记文学》第24卷第2期，台北：传记文学出版社，1974年，第69–70页。
6. 内战期间，军费开支猛增，物价飞涨。1946年3月初，国民政府开放外汇市场，实施黄金买卖政策，以黄金来回笼货币，抑制通货膨胀，但黄金价格飞涨，导致抢购黄金风潮。宋子文时任行政院长，主张不抑制黄金买卖，结果不但未能阻止通货膨胀，反而使国库黄金损失过半，而且抢购风潮带动货币贬值、物价飞涨，中小商业企业破产，市面混乱不堪。蒋介石盛怒，于1947年2月下令停止抛售黄金。国民政府财政状况从此更是一蹶不振，宋子文也因此事辞去行政院长职务。
7. 徐振国，“从何廉的口述历史看计划自由经济概念在大陆时代的萌芽与发展”，收录于《国父建党一百周年学术研讨集》，台北：“近代中国出版社”，1994年，第1页。
8. 斯坦福大学胡佛研究院档案馆所藏宋子文档案；王昭明口述访问。
9. 张骏《创造财经奇迹的人》，台北：传记文学出版社，1987年，第40–41页。
10. 同上，第77页。
11. 张骏《创造财经奇迹的人》，台北：传记文学出版社，1987年，第56–57页。
12. 尹仲容“发展本省纺织工业的检讨”，收录于《我对台湾经济的看法全集》初编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第67页。
13. 同上，第62页。

14. 尹仲容“发展本省纺织工业的检讨”，收录于《我对台湾经济的看法全集》初编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第62页。

15. 尹仲容“一年来台湾纱布的管制工作”，收录于《我对台湾经济的看法全集》初编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第69页。

16. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第120页。

17. 黄东之“台湾之棉纺工业”，载于《台湾银行季刊》第15卷第3期，1952年12月，第29页。

18. 严演存《早年之台湾》，台北：时报文化出版公司，1989年，第5页。

19. 尹仲容“一年来台湾纱布的管制工作”，《我对台湾经济的看法全集》初编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第72页。

20. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第96页。

21. 李国鼎“台湾经济发展的领港人”，沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第106页。

22. “台湾区生产事业管理委员会组织规程”，收录于“中央研究院”近代史研究所藏《生管会档案》001.12.4/2.21。

23. “生管会三十九年度施政报告”，收录于“中央研究院”近代史研究所藏《生管会档案》012.021.1.4，1950年。

24. “生管会四十年度施政报告”，收录于“中央研究院”近代史研究所藏《生管会档案》012.021/5.1，1951年。

25. 这些协议包括“关于台湾与被占领日本间贸易协定”、“财务协定”、“贸易计划”。

26. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第113页。

27. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第94–95页。

28. 哈耶克（Friedrich Hayek）是20世纪重要的经济学家、政治思想家，1974年获诺贝尔经济学奖。哈耶克坚持自由市场资本主义，反对社会主义、凯恩斯主义和集体主义。他最著名的著作之一《通往奴役之路》影响深远。这本书指出社会主义一定会有一个中央的经济计划，而这种计划经济最终将导致极权主义，因为拥有强大经济控制权的政府必然会拥有控制个人社会生活的权力，结果是政府计划越来越多，经济越来越乱，政府对个人生活的干涉也越来越多，最后就会出现独裁和极权（奴役）政府。哈耶克主张在自由社会中，政府应该扮演协调角色，可进行有限度的政策干预，例如制定有利于个人经济活动的法律规章、替市场建立公开的信息平台等。

29. 陈慈玉、莫寄屏《蒋硕杰先生访问记录》，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年，第80页。

30. 同上，第79–80页。

31. 陈慈玉、莫寄屏《蒋硕杰先生访问记录》，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年，第80页。

32. 吴惠林“蒋硕杰先生经济理念的现实印证与启示——观念力量的诠释”，收录于吴惠林《台湾自由经济之路》，台北：华泰文化事业公司，2002年。

33. 王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第41页。

34. “经济安定委员会”编《经济建设四年计划工业计划》，1953年，第3页。

35. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第276页。

36. 张九如“本末兼赅望实并懋的尹仲容”，沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第259页。

37. 王昭明口述访问。

38. 王昭明口述访问。

39. 王昭明口述访问。

40. 王昭明口述访问。

41. 张骏《创造财经奇迹的人》，台北：传记文学出版社，1987年，第52页。

42. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第259页。

43. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第259–260页。

44. 高樾夫“直道与政风”，载于《征信新闻》，1952年1月30日，第2页。

45. “省参议会第八次大会提案，公营事业改进建议书”，“中央研究院”近代史研究所藏《生管会档案》024.118/11，1951年1月。

46. “生管会档案”，100.48.2/2.2，“糖业公司民股申请划厂经营”，陈启清著，“呈为请迅举行台湾糖业公司股东大会暨划分一厂归民股股东经营”，1950年8月26日，1950年12月8日。

47. 高樾夫“自由经济乎？计划经济乎”，载于《中国经济》，1951年5月，第13页。

48. 高樾夫“自由经济乎？计划经济乎”，载于《中国经济》，1951年5月，第14页。

49. 同上，第15页。

50. 曲直生“建立民生主义经济体制的商榷”，载于《民主宪政》第1卷第5期，1951年5月，第5–6页。

51. 范苑声“什么是计划性的自由经济？”，载于《中国经济》，1951年7月，第5页。

52. 高叔康“自由经济与计划经济”，载于《中国经济》，1952年12月，第33页。
53. 罗敦伟“此时此地可反对计划经济吗？”载于《盐业通讯》，1952年8月，第3页。
54. 同上，第5页。
55. 罗敦伟“当前经济路线之谜”，载于《建设》杂志，1952年10月，第12页。
56. 同上，第13页。
57. 关于土地改革，请参阅本书第二章。
58. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第166页。
59. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第166页。
60. 徐鼒“公营事业转移民营的政策观点”，载于《中国经济》，1953年3月，第1页。
61. 施康平“关于自由经济与计划经济的论争”，载于《中国经济》，1952年10月，第11页。
62. 金绍贤“自由经济及其毁灭”，载于《中国经济》，1952年10月，第21–23页。
63. 张果为“谈谈当前财经政策上几大措施”，载于《财政经济月刊》第2卷第9期，1952年8月，第5页。
64. 张果为“谈谈当前财经政策上几大措施”，载于《财政经济月刊》第2卷第9期，1952年8月，第5页。
65. 何举凡“读几位教授论扶植自耕农问题后”，载于《财政经济月刊》第2卷第10期，1952年9月，第22页。
66. 何举凡“读几位教授论扶植自耕农问题后”，载于《财政经济月刊》第2卷第10期，1952年9月，第22页。
67. 尹仲容“一年来台湾纱布的管制工作”，收录于《我对台湾经济的看法全集》初编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第71页。
68. 尹仲容“实施耕者有其田政策公营事业让售民营问题”，载于《中国内政》第4期，1952年12月，第36页。
69. 尹仲容“实施耕者有其田政策公营事业让售民营问题”，载于《中国内政》第4期，1952年12月，第36页。
70. 尹仲容“一年来台湾纱布的管制工作”，收录于《我对台湾经济的看法全集》初编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第72–73页。
71. 尹仲容“台湾工业政策试拟”，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第12页。

72. 尹仲容"台湾工业政策试拟"，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北："美援运用委员会"，1963年，第13–14页。

73. 同上，第14页。

74. "尹氏的台湾工业"，载于《财政经济月刊》第4卷第2期，1954年1月，第6页。

75. 王昭明口述访问，2000年11月3日。

76. 王昭明口述访问，2000年11月3日。

77. 笔者为叶万安及王昭明两位先生做口述访问时，他们不约而同地用了这几个字形容尹仲容为政策辩护的艰辛。

78. 尹仲容"台湾经济建设问题"，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北："美援运用委员会"，1963年，第59页。

79. 同上，第61–62页。

80. 同上，第62页。

81. 尹仲容素有痔疾，流出来的是痔血。叶万安口述访问。

82. 王昭明口述访问，2002年7月18日；徐振国"大陆时代和来台初期的尹仲容"载于《历史月刊》，1990年1月，第100页。

83. 诸家"台湾企业公营与民营问题之检讨"，载于《自由中国之工业》第1卷第4期，1954年4月，第1页。

84. 诸家"台湾企业公营与民营问题之检讨"，载于《自由中国之工业》第1卷第4期，1954年4月，第1页；徐振国"一段值得重视的经济观念反省"，载于《历史月刊》第3期，1990年10月，第50页。

85. 诸家"台湾企业公营与民营问题之检讨"，载于《自由中国之工业》第1卷第4期，1954年4月，第1页；徐振国"一段值得重视的经济观念反省"，载于《历史月刊》第3期，1990年10月，第50页。

86. 诸家"台湾企业公营与民营问题之检讨"，载于《自由中国之工业》第1卷第4期，1954年4月，第1页。

87. 胡适"从《到奴役之路》说起"，载于《自由中国》第10卷第5期，1954年3月，第186页。

88. 胡适"从《到奴役之路》说起"，载于《自由中国》第10卷第5期，1954年4月，第186–187页。

89. 胡适"从《到奴役之路》说起"，载于《自由中国》第10卷第5期，1954年4月，第186–187页。

90. 尹仲容"台湾经济发展之途径"，《我对台湾经济的看法全集》续编，台北："美援运用委员会"，1963年，第34页。

91. 尹仲容“台湾经济发展之途径”，《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第34页。

92. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第315页。

93. 王昭明口述访问，2000年11月3日。

94. 台电电费在1954、1955年分别调涨32.2%及32%。关于台电电费调整的细节，请参考董安琪“电力与台湾光复后初期的工业化”，《中国现代史研究专题报告》第十七辑，台北：“中华民国”史料研究中心，1995年5月，第635–637页。

95. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第45页。

96. 张九如“尹仲容先生年谱初稿序”，沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第12页。

97. 尹仲容“台湾工业发展之逆流”，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第30–31页。

98. 同上，第30页。

99. 同上，第30页。

100. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第269页。

101. 蒋介石日记，1955年3月28日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

102. 薛化元“胡光麃（1897~1993）”，载于《传记文学》第63卷第1期，1993年7月；胡光麃《波逐六十年》，台北：新闻天地社，1964年，第400页。

103. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第269页。

104. 同上，第401页；王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第45–46页。

105. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第402页；王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第46页。

106. 王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第46页。

107. 蒋介石日记，1955年11月13日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

108. 蒋介石日记，1955年11月14日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

109. 蒋介石日记，1955年11月14日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

110. 蒋介石日记，1956年7月16日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

111. 王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第51–52页。

112. 王昭明口述访问。

113. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第99页；王昭明口述访问。

114. 王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第43页。

115. 胡光麃《波逐六十年》，台北：新闻天地社，1964年，第399–400页。

116. 黄子华“尹仲容的经济政策与经济思想”，“国立台湾大学”政治学研究所硕士论文，1996年，第77页；冯世欣“陈辞修与尹仲容”，载于《传记文学》第50卷第4期，1987年4月，第84页。

117. 王作荣口述访问。

118. 徐振国“大陆时代和来台初期的尹仲容”，载于《历史月刊》第24期，第54页；王作荣也不排除这个因素，王作荣口述访问。

119. 王作荣口述访问；沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第373页。

120. 王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第45页。

121. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第413页。

122. 严演存《早期之台湾》，台北：时报文化出版公司，1989年，第64页。

第四章 第二次财经大辩论：如何推动外汇贸易改革?

“第一期台湾经济建设四年计划”在1956年底顺利执行完毕，进口替代工业发展效果显著。1953~1956年四年内，每年出口外汇增加750万美元，而节省的进口外汇支出则高达7400万美元，占进口总额的37%；以台湾居民生产总值计算，实际经济增长率平均每年8.1％。[注]如果从生产指数来看，成绩更加耀目，每年都是以倍数增长。农业生产指数平均每年增长114%，工业生产指数每年增长140.1%，交通运输增长120.9%。[注]

保护及管制阻碍成长

虽然经济快速增长，但一些从1949年以来就困扰当局的问题，例如贸易逆差、失业问题等，仍然没有解决。而且进口替代政策本身有它的局限性和负面影响，到了1956年，这些负面问题一一显露出来。

什么负面问题呢？“进口替代工业”发展虽然顺利，但却是在当局强有力的保护及扶植下实现的。受到扶植的产业，除了在赋税上得到特殊的鼓励之外，还享受许多保护措施，例如关税保护、进口管制、复式汇率、外汇预算分配及限制设厂等等，不一而足。

保护及管制其实是一体的两面，说白了，就是当局要扶植（保护）本地产业的成长，因此对进口物资课以高关税，防止它们和岛内产业竞争。当然，关税保护也可以增加税收、改善财政收支。当时进

口关税相当高，以1955年为例，平均关税负担（关税收入占进口总额的比例）高达30%，有些产品（例如棉布）的进口税高达40%。注

不仅如此，进口的商品还分成三类：准许进口、管制进口及禁止进口。管制进口的目的主要是节省外汇，凡是台湾自己有生产或是可生产的产品，还有奢侈品（化妆品、丝袜等），都列为“管制进口”产品。

只要是进口，就得适用不同的汇率。“准许进口”和“管制进口”各有不同的外汇汇率，这是为了节省外汇，同时鼓励使用台湾自产品的缘故。所以，进口物资分为各种不同的汇率，例如，重要经济建设物资及生活必需品适用一般汇率（较低的汇率），非必需品及奢侈品则适用较高的汇率。另外，公营企业和民营企业又有不同的汇率，“军方”也有比较优惠的汇率。

这样的规定越来越多、越来越细，几年下来，形成了“复式汇率”的怪现象，到了1957年，竟然有九种不同的汇率。到底哪一种汇率才是真实的汇率？大家都搞不清楚。

还有，在各种保护措施下，民间很快发现投资当局鼓励的进口替代工业风险小、利润高，于是一窝蜂去投资那些工业企业。台湾是个小岛，市场有限，台湾人每年能用多少灯泡？多少肥皂？多少缝纫机？市场两三年就饱和了。

生产过剩，厂家于是恶性竞争，削价竞争、偷工减料，各种花样出笼，但打来打去，最后是伤人也害己。1956年，台湾“经济部”及工业委员会不得不采取一些补救的措施：对那些岛内市场已经供过于求而一时又没有能力出口的工业，例如橡胶制品、肥皂、火柴、灯泡、面粉、味精等，限制设厂。这么一来，又倒了一批工厂，民间骂声一片。

到了1957年，许多新的问题陆续出现，情况越来越严重。例如：

1.市场饱和：台湾市场有限，对某些进口替代工业品的需要很快趋于饱和，以致工业生产增长率在1956年后开始出现减缓现象。

2.失业问题严重：人口快速增加，农村的就业机会极微，而工业又因岛内市场狭小，能吸收的劳力有限，以致失业问题更加严重。

3.巨额贸易逆差仍然存在：发展进口替代工业的主要目的是减少进口，减少贸易逆差，可是进口替代政策虽使消费品的进口减少，但工业所需的设备及原料仍有赖进口。工业发展快速，这方面的进口也快速增加，贸易逆差问题仍然严重。

4.保护措施造成负面影响：鼓励进口替代工业所采取的各种保护措施，例如高关税率、复式汇率及外汇管制等，使一些不具竞争优势的产业在保护网下勉强生存，反而造成资源浪费。

此外，管制和贪腐是表兄弟，管制必生贪腐。严格的管制造成行政腐化、权力滥用及财富分配不均的问题。本来人人称羡的进口替代政策，到了1957年，负面效应一个接一个出来，实际上已经难以为继，到了非改弦更张的时候了。

两个选择，何去何从？

台湾决策当局当时面临两个选择：

1.仿效拉丁美洲国家，发展第二阶段的进口替代政策，也就是把“进口替代”的方式升级，改为发展原本依赖进口的原材料及资本商品工业，在岛内生产以替代进口。这也叫“第二阶段进口替代”。

2.继续发展原进口替代所建立的工业（也就是劳动力密集的非耐用消费品）。不过，这有个条件，因为岛内市场既已饱和，如果继续发展劳动力密集工业，就必须拓展外销，才能突破市场的限制。

与美援单位相关的财经官僚（“工业委员会”、“美援会”等）主张继续发展进口替代工业，但同时要改变进口为出口，好让这些过剩的产品外销。但是，部分财经领导人与公营企业负责人则认为外销的时机还不成熟，应该发展第二阶段进口替代。

两种不同的发展策略，各有利弊，而蒋介石、陈诚这些最高决策者对于究竟何去何从，却处于一种犹豫不决、举棋不定的状态。(注)这是因为两种不同策略的背后牵涉到改革与否的问题。也就是说，若要发展外销，则必须尽快推动外汇贸易改革，许多管制必须放弃，许多规定必须修改，这意味着一场深刻的改革。

美国经济顾问团报告书

其实改革的建议早在1954年就有人提出了，只是当时没有被采用。

事情是这样的：国民党迁台后，财政收支始终不能平衡，尤其是贸易和外汇方面，一直面临很大的困难。“行政院”无计可施，不得不在1954年向美国求援，请求美国派专家来协助改善贸易和外汇的问题。1954年8月，艾森豪威尔总统派了一个经济顾问团到台湾，团长是史蒂芬（S. Rezar Stefan），其余五位成员为公共财政、赋税、银行、外汇方面的专家，他们要为台湾抓出解决问题的良药。(注)

尹仲容当时是“经济部长”，他觉得纯美国人的顾问团不一定真正了解台湾的问题，恐怕无法对症下药，所以特别请国际货币基金组织

的两位杰出华裔经济学家蒋硕杰及刘大中回台，陪同美国专家一起研究台湾的对策。

尹仲容自从1952年读了蒋硕杰送给他的书后，对经济问题的理解已大不相同，这次请蒋硕杰、刘大中加入顾问团，是认同他们的理念、相信他们的能力。蒋、刘两位也是关心台湾事、天下事的读书人，于是欣然应允。

美国经济顾问团研究了三个月，在1954年10月提出一份报告书，针对台湾财政、经济及预算方面，提出80多点建议。㊟报告书指出，台湾经济发展必须加紧累积资本、增加个人平均生产量、扩大私人企业制度、树立自由竞争环境、减少不必要的管制等等。因此，美国顾问建议设置“奖励投资委员会”、“产品推销委员会”、修正“外国人投资条例”等；他们还建议当局卖掉公营企业，以免和民营企业竞争。㊟

美国顾问认为高利率是妨害经济发展最大的因素之一，建议降低基本利率，存款利率也要酌予调降。

关于外汇及外贸方面，美国顾问给出了以下建议：

1.将货币做温和的贬值，以鼓励出口。

2.仍保留现行的外汇审核办法，以便掌握调节外汇供需。

3.取消出口补贴办法。他们认为，当局不应该对生产效率不好的产业还给予优待或补贴；否则，补贴反而成为当局的负担，不是鼓励生产之道。

4.继续复式汇率办法。

另外，他们认为进口物资一律加征20%防卫捐的办法也值得继续，甚至可以扩大征收范围，例如扩大到原棉、小麦、奢侈品等，但

最好是依对物品的需要来加征不同比例的防卫捐。

至于最关键的外汇管理办法，美国顾问则回避了。理由是：“不及详加研究，故未便提供详细意见。”[注]

美国顾问的建议还算温和，可是对财经部门来说，仍有相当的冲击，尤其是建议把公营企业卖掉，那是多么颠覆的想法啊！仅仅一年前（1953年），当局为了从地主那里取得土地，不得已拿出四家公营企业的股票与地主换地，已经引起轩然大波，甚至导致一场公营、民营企业的财经大辩论，现在又提出卖掉公营企业，岂不是自找麻烦?因此，负责经济发展的“经安会”对这份报告持保留态度。它的回应是：“可行性有限。”[注]

“经安会”同时针对这份报告做了一份评估报告，一项一项地评估可行性，结论是：美国顾问的建议“仅有百分之二十立即可行；另有百分之六十须进一步研究再逐步施行”；其余的则“显有窒碍，不必采纳”或“影响财政收支，目前不便即办”。[注]

其实，“进一步研究再逐步施行”这句话，在中国人来看，就是“目前不可行”的意思，“经安会”不好意思驳美国人的面子，因此婉转表示他们的看法，说白了，就是美国人的建议不切实际，真正能做的只有百分之二十！[注]

蒋硕杰、刘大中另提建议

两位台湾经济学家蒋硕杰、刘大中却有不同的看法。他们认为美国顾问团大多是银行家，对经济发展尤其是外汇方面的问题不够了解，因此做出的报告“了无新意”[注]。因此，他们两人针对外汇问题，

特别撰写了一份备忘录，题为“我们的外汇问题：初步讨论的纲要”，呈送当时的台湾省主席兼“经安会主委”严家淦。

在这份备忘录中，他们分析台湾当前经济发展的困境，认为复杂的外汇管制及高估的台币已经造成许多缺失，严重阻碍了经济的发展，唯有解除各种管制，才是真正有效的解决之道。他们还建议把台币贬值，并采取浮动汇率政策，使台湾产品与国际市场结合，如此才能突破经济发展的瓶颈。㊟

除了这篇报告外，他们另外又撰写了一篇报告“修正外汇政策的建议”，分别送给当时几位最重要的财经领导人：俞鸿钧（“行政院长”）、严家淦（省主席兼“经安会主委”）、徐柏园（“财政部长”兼“外汇贸易审议委员会主委”）以及尹仲容（“经济部长”）。

在“修正外汇政策的建议”中，他们提出两个大胆的建议：

1.放弃复式汇率，改采单一汇率，并将台币贬值到合理的水平。

2.实行贸易自由化，解除各项管制，让台湾产品和世界市场接轨。㊟

但他们也有顾虑，台币如果突然贬值，恐怕会造成金融混乱，因此提出“外汇券”的设计，作为缓冲的机制。也就是说，厂商赚到外汇之后先交给当局，当局把那笔外汇存在台湾的银行，并给厂商外汇券，证明他赚了钱。例如他赚了100万美元，当局就给他100万美元的外汇券，这100万美元还是由他来支配，而且可以在市场上自由买卖，但使用时必须提出申请，而且当局要限定使用的方法。㊟

对蒋硕杰、刘大中大胆的建议，尹仲容颇为赞同，认为可以考虑采纳；但是主管外汇的“财政部长”兼“外汇贸易审议委员会主委”徐柏园却不赞成，其余官员则未表示具体的意见。㊟

徐柏园指出复式汇率在当时仍有其必要，他的理由是：台湾主要出口产品需要弹性汇率的几乎是零，因为糖、米出口占当时出口总值的80%，而蔗糖的出口量取决于国际市场配额，数量是固定的；米则是专销日本，每年的数量及价格由双方当局直接商定，牵涉到汇率的问题不大。如果贸然让台币贬值，只会使台湾的贸易条件恶化，造成进口品涨价，进而助长岛内的通货膨胀。㊟

蒋硕杰及刘大中则认为徐柏园的说法没道理，就算外汇对传统的出口品（糖、米）影响不大，台湾还能发展好几百种新的产品，这些新产品不但能以廉价的劳动力来生产，而且容易外销到劳动力稀少而工资成本高的国家。不过，这些产品需要有合理的汇率才能出口。㊟

他们认为，充分而廉价的劳动力是台湾竞争力的利基，可是人为高估的币值把这些珍贵的劳动力掩盖起来了。他们举证说，当进口品数量被限制时，进口品的岛内价格并非由其离岸成本来决定，而是由岛内的有效需要及被允许进口的数量来决定。因此，如果台币贬值和贸易自由化后，不但出口将增加，进口也会随之增加，所以"进口品将因贬值和贸易自由化而导致价格上升的说法，不攻自破"。㊟

虽然当局内部有小小的辩论，但蒋硕杰、刘大中的建议并没有受到重视。他们认真撰写的报告送上去，等了好久，却没有下文。蒋硕杰认为，他们的意见不受重视，当然也没有被采纳，是因为当时没有人真正懂他们的主张，"只有尹仲容先生懂"㊟。尹仲容在"经济安定委员会金融小组"主持外汇审议会议时，曾主张外汇管理应合理化，显然是针对复式汇率的缺点提出的。可惜他是"经济部长"，不便干预"财政部"的外汇金融业务，加上不久就发生"扬子案"，尹仲容随即去职，公营企业派的江杓取而代之，外汇贸易改革也就无疾而终了。

第二次财经大辩论

外汇贸易的问题没有解决，又拖了两年，到了1956年底，困扰台湾经济的问题越来越严重。这时，民间忍不住了，频频出现要求改善外汇贸易的声音。

经济学家纷纷表示，台湾经济发展已经出现困难，必须改弦更张。黄燕冰指出，几个问题已严重阻碍台湾经济发展，除了人口迅速增加的负担外，输出有市场问题，输入有外汇问题，发展经济则有资金不足的问题，若要克服海岛经济的先天缺点，“必须从贸易上寻求解决途径”[注]。

经济学家赵冈指出，台湾资本累积的速度远不如人口增加的速度。人口增加超过居民所得的增长，造成人民生活水平下降、储蓄及投资都降低的恶性循环。他呼吁当局正视这些负面效应，调整发展政策，例如：[注]

1.集中资源发展工业，因为工业可以吸收农村中的过剩人口、资金周转快、受限小、报酬递减的作用小，符合经济发展的长远计划。

2.为工业产品寻找外销市场。但要拓展外销，必须先解决几个问题，例如“调整不合理的外汇兑换率、提高产品的质量、积极实行奖励出口的办法等”。经济学家陈松光也呼吁当局不要再犹豫不决，“促进工业产品之外销，实为刻不容缓之措施”。他呼吁当局尽快拿出办法，打开外销，解决经济发展的困境。[注]

另一位经济学家杨灏呼吁加快工业化，因为工业化不但是解决当前各种经济问题的快捷方式，也是台湾经济建设的目标。但要想工业化，“首先要改善财税制度，其次要改良外汇贸易管制及金融制度，如不从健全财政金融着手，企业的发展难乎其难”[注]。

耀𬭸认为台湾必须停止保护政策、恢复自由贸易，因为保护政策到某一程度后，已变“利”为“害”了，当局采用的各种保护措施，已使消

费者利益受到重大损害，经济发展也遭遇困难。他指出，管制进口及限制设厂的措施，使工业只知保护而不知竞争；外汇管制造成贸易障碍及资源浪费，因此，台湾“非打开外销的出路不可”[注]！然而，外销必须在岛外找市场，与岛外商品竞销，而商品的质量、成本、服务、销售等都是决定胜负的因素。他认为这种竞争力应该从岛内市场开始培养，如何培养呢？“放弃工业保护政策，准备加入世界水平之竞争……管制得很紧的进口贸易，应该得到开放或缓和为自由贸易之机会。”[注]

虽然决策层对外汇贸易的问题还在犹豫之中，但大家都明白，台湾市场小，出口是未来不得不走的方向。所以，1957年初“经安会”在拟订“第二期台湾经济建设四年计划”时，工业部门的官员就把“发展出口工业”列为工业计划的主要目标之一。除了继续发展进口替代工业外，也强调加强外销工业的发展。

“第二期台湾经济建设四年计划”第一章就挑明了说：“台湾系海岛型经济，必须于扩张出口中，求获国际收支之平衡。”[注]其中“工业部门计划”中首先指出：“发展工业以代替进口品，其产量至适当范围，能供省内人民之相当消费水平时，除非能扩展出口外销，否则不易再予扩大，故发展出口工业，已为当务之急。”[注]

问题是，各种管制以及复式汇率挡在那里，障碍不除，外销谈何容易？

尹仲容复出，挑起外汇贸易辩论

1957年8月，因为“扬子木材案”沉潜两年的尹仲容复出，担任“经安会秘书长”。尹仲容还是尹仲容，他并没有因为扬子案的折辱而变得

谨小慎微、明哲保身。相反，他一复出，就立刻挑起外汇改革的辩论。

赋闲在家的两年间，尹仲容读了很多外国关于经济发展的资料，也密切注意台湾地区的经济状况，对于如何突破台湾经济发展的瓶颈，他心中已有盘算。

尹仲容站出来主张改革外汇制度，支持他的人包括主管工业方面的官员、经济学家及企业界人士。他们指出，复式汇率不但妨害市场价格机能，而且阻碍出口工业的发展，必须立刻大幅度地改革汇率制度。

另一派以“财政部长”兼“外贸会主委”徐柏园为首，他们以当局利益为考虑，认为大幅度改变外汇制度将造成通货膨胀；而且，一旦实施单一汇率，当局将失去买卖结汇证所获得的利益，当局对外采购也不能再使用较低的汇率，那么当局的支出必然增加，对当时已经相当严重的财政赤字，无异于雪上加霜。注

两派不仅对外汇有争议，对于发展策略的看法也不一样。主张外汇改革的人士认为应该把“进口替代”政策改为“出口导向”政策，反对外汇改革的则主张发展第二阶段进口替代工业。

尹仲容等毫不客气地驳斥“第二阶段进口替代政策”的说法。他们指出：台湾是“浅碟经济”，岛内市场有限，第二阶段进口替代政策不但不能解决问题，反而会制造更多的问题。

他们列出了需要进行外汇贸易改革的理由：

1.台湾市场狭小，第一阶段进口替代的时间不到六年就饱和了。如果发展第二阶段进口替代工业，市场更为有限，能支持经济快速增长的时间将会更短，很快又会遇到发展的瓶颈。

2.人口快速增加，未来劳动力的供应更多。但是，发展原材料及资本商品工业所能创造的就业机会有限，将使台湾长期面临严重的失业问题。拉丁美洲就是采用第二阶段进口替代策略，没有几年，今天已经面临困境了，可见这个方法行不通。

3.台湾缺乏资源，发展原材料及资本商品工业所需要的原料及设备仍要依赖进口供应。由于人口增加及生活水平逐渐提高，进口也将随之增加，如果没有自己的新兴工业产品问世，只进不出，贸易逆差的问题会更严重。

4.发展第二阶段进口替代工业，现行的保护政策不但要继续实施，而且还要加强，那么未来产生的后遗症，就会比当前面临的问题更严重。[注]

不仅如此，发展原材料及资本商品工业的第二阶段进口替代政策，还需具备三个条件：

1.大量资本。但当时居民所得及储蓄都很低，投资的40%左右要依赖美援来支付，根本没有足够的财力支持原材料及资本商品工业的发展。

2.较高的技术。当时劳动力虽多，但都是不具备技术的普通劳动力，职业技术培训的制度还没有建立，很难配合原材料及资本商品工业发展的需要。

3.原材料及资本商品工业，必须达到适当的规模才能发挥规模经济的优点，不致影响下游工业的发展。可是当时在短期内所需要的原材料及资本商品数量有限，无法支持一个适当规模企业的建立。[注]

根据以上分析，尹仲容等人认为发展第二阶段进口替代工业，不但不能带来预期的利益，台湾也没有发展的能力和空间。

另一方面，主张发展第二阶段进口替代工业的徐柏园等则提出一些辩解：

1.台湾的工业除了农产品加工外，都是在保护政策下建立的，在国际市场上缺乏竞争力，想要转为外销，困难重重，无法一蹴而就。

2.当时出口的产品（糖、米、菠萝等）都是通过“中央信托局”与日本进行以货易货贸易，算不上真正的出口贸易，台湾其实并没有国际贸易的经验。

3.为了稳定台湾物价，当时新台币的价值是受管制的，而且明显高估，不利出口。若要出口，就得放松新台币的汇率管制，但若放松管制，势必引起通货膨胀。

4.日本市场有限，拓展外销必须另外寻找市场，谈何容易。[注]

其实，徐柏园等人内心最担忧的是放松汇率管制会引起通货膨胀。1949年国民党在大陆惨败，压死骆驼的最后一根稻草，就是通货膨胀。这些教训犹如噩梦，如影随形，令他们不敢忘记，所以必须谨慎从事，不可大意。

不过，尹仲容等主张拓展出口的人相信台湾已有能力转型，而且，出口的优点正是第二阶段进口工业的缺点。如果推动外汇改革、顺利打开外销，不但能突破当时的困境，而且能开创更多机会，改善财政赤字问题。[注]

双方你来我往，相持不下。王昭明指出，徐柏园等反对出口、主张第二阶段进口替代的人并不是反对外汇改革，而是认为时机还不成熟，担心手段太过激烈，覆盖面也太广，会导致通货膨胀的副作用。他们都了解当时台湾经济面临的困难需要解决；也已意识到，发展出口工业是一个重要的出路，因为岛内市场已渐饱和。很明显，如不能

突破岛内市场，拓展外销，则工业发展将受到限制。所以，他们并不是反对外汇贸易改革，他们希望的是逐步、稳健的改革，而不是大规模、急速的改革。在他们眼中，台湾经济好不容易才稳定下来，何况财政问题仍是一大困扰，不宜采取过激的方式，否则必会引起通货膨胀，造成经济不稳。注

外汇贸易改革是争论的关键

双方立场不同，但反对改革的官员并不反对外销，只是认为不能莽撞，应该慢慢来。所以，争论的关键其实是外汇贸易改革。

为什么外汇贸易改革那么敏感？这是有原因的。台湾自1949年开始，一直穷于应付国际收支的巨大差额及外汇短缺的困难，因此，为兼顾财政稳定与经济发展，外汇贸易政策采取复式汇率及严格的进口管制。其间虽然经过多次调整，但重点都是以更严格的进口管制及更复杂的多元汇率来求国际收支的平衡。这种做法，最后是治丝益棼，越调整越复杂，越管制问题越多。不仅如此，为了避免汇率变动影响物价平稳，当局一直采取固定汇率的钉住政策，非不得已，不轻易调整汇率。

还有，复式汇率极为复杂，多年来已经和各个产业有了盘根错节的牵扯。这是因为，在历次改革过程中，几乎每出现一种需要，就增加一个新规定，结果出现九种以上不同的汇率。当时，除了官价（基本）汇率外，还有牌价结汇证与市场结汇证，而牌价又分台湾银行结汇证牌价及商业银行结汇证牌价，其中结汇证有的要加20％防卫捐，有的又不加。还有保留登记制度（按不同出口对象登记的保留外汇比例，以供进口原料之用），允许进口原料后，剩余的外汇可以出售，因为高价出售有利可图，所以业者无不争取提高出口保留外汇比例。

这样，依保留比例超过真实需要的多少，又产生不同汇率。所以，汇率极为混乱、复杂。

这种做法在过去恶性通货膨胀、外汇短缺、经济建设还没有充分发挥作用的时候，或许有政策上的需要，因为它们确实能收到短期的效果。但自1956年以来，经济情形已然转变，财经渐趋稳定，经济建设日新月异，岛内市场也趋于饱和，这时就显得弊大于利了。

不仅如此，复式汇率及严格贸易管制的缺点日益凸显，例如外汇牌照随意顶让、外汇贸易管制法令繁多、管制手续复杂、行政腐化、价格机能丧失、外汇错误分配、生产企业不正常发展、进口商牟取暴利、转售工业原料、阻碍出口、过度消费等等。其中最大的缺点是完全否定了价格制度的机能。而这个制度原有的优点（稳定物价、抑制消费、促进经济发展等）反而被它的缺点淹没了，以致台湾经济发展的力量被绑住，社会资源堵在那里，作用无法发挥。㊟

如果是在通货膨胀严重时，为了经济稳定而付出巨大的代价，还情有可原；但是，现在物价渐趋稳定，这些问题就成为必须切掉的毒瘤了。

改革牵涉岛内政经势力的消长

在酝酿外汇贸易改革的过程中，来自社会保守人士及一些既得利益团体的阻力很大。如同之前的改革一样，最大的阻力来自当局内部，主管财政金融的领导人几乎清一色反对。“行政院长”俞鸿钧、“财政部长”兼“外贸会主委”徐柏园、“经济部长”江杓等，都不赞成贸然改革。他们担心调整汇率和放松管制会导致通货膨胀甚至经济不稳，而当时国民党施政的最大目标是经济稳定，所以管制通货膨胀、稳定物价是第一要务。王作荣指出，当局对于物价极为敏感，“每周物价变动

都要报上去，大家对此非常紧张”[注]。因此，任何可能影响经济稳定的举动都不值得鼓励。

辩论双方都言之有理，而且都相当坚持。蒋介石、陈诚难以取决究竟该采取哪种策略，颇为犹豫。他们的犹豫，不仅是因为利弊得失之间的选择，更多是因为改革与否隐含了相当大的政治压力。蒋介石、陈诚等人苦在心中，但又不能明说。

他们明白，拓展出口势必要解除外汇贸易上的管制措施，这样做很可能导致国际收支平衡问题恶化、税收减少以及通货膨胀。更重要的是，也是他们内心难以言喻的苦衷，外汇改革绝不仅仅是个财经问题，它更牵涉到社会控制的问题。改革意味着当局要放掉手中的控制权。一旦放松管制，民营企业势必快速成长，民间的政经势力必然逐渐强大，而当局对社会资源的控制会随之减弱，这很可能会危及国民党对台湾政治经济的控制。正因为这些敏感、复杂的因素，当局内部才会激起强烈的路线之争。[注]

“美援会秘书长”钱昌祚对当时的情势看得很清楚，他知道外汇方面的管制的确有问题，台湾经济也的确到了改弦更张的时候。可是他坦承，当局之所以犹豫不决，是有不得已的苦衷，因为“调整汇率实在牵扯太多，尤以影响物价、美援等方面，关系更大”[注]。

反对最激烈的是“财政部长”徐柏园，他同时也是“外贸会主任委员”，若干管制措施和多元汇率就是在他任内形成的。面对要求改革的压力，徐柏园在1957年12月23日就外汇贸易政策做了一个公开的说明。他承认：“外汇贸易恐怕是问题最多的题目。”[注]他并不反对改革，但当局有许多顾虑，所以不得不继续这些政策。因为外汇贸易如果能做到资金自由，最是理想，但问题是一则台湾对外收支还不能平衡；二则台湾仍在与共产党斗争，不能不防止套汇和资金外逃；三则要配合美援运用，不能不采取计划的方式来支配用途。[注]

尹仲容不同意徐柏园的说法。徐柏园表态不久，尹仲容提笔撰写《改善经济现状之基本途径》一文。他写了一个简单的公式，说明台湾经济的许多问题都是由一个基本原因所引起，也就是岛内物资的供给不足以应付需求。

生产+外援<消费+建设

供给<需求

如要经济稳定，这个公式两边的“供给”和“需求”必须达到平衡。否则，种种经济困难都将继续下去，而且财政困难、通货膨胀、物价波动等等必将接踵而来，越来越严重。

他还警告，美援政策已经开始改变，今后如能维持目前水平，已不容易，可能还会逐渐减少，台湾不可能永远依赖美援，必须求其在我。唯一能做的是扩大生产、减少消费，同时想办法增加税收，鼓励储蓄。要扩大生产、增加税收，就必须拓展外销，否则整个经济仍难开展。[注]

但是，拓展外销，第一件事就是要解除繁复的外汇管制、简化外汇手续。他指出：“台湾产品不能出口，汇率之不合实际，固为重要原因，但因外汇管制而发生之手续，繁重复杂，其对外销之影响，更不能不特予注意。”[注]因此他建议当局：“除糖以外，再建立三五种可以出口之工业，不计成本，悉力以赴，一旦市场打开，自可渐入佳境。”[注]

他提醒当局，必须放手改革外汇贸易管制及调整汇率，而不必顾虑通货膨胀问题。因为，上述任何一种办法，不论是减少消费、鼓励储蓄还是增加个人所得税，必然会引起市场一般物价上涨，民间责难必将纷至沓来。但这都是暂时的现象，当局必须站稳立场，镇定应付，物价波动很快就会恢复稳定。反之，当局若是犹豫不决或朝令夕改，只会把问题弄得更糟，而经济困难也无从改善。他以德国为

例："德国经济现状为世界所钦羡，但在改革之初，正不知受人民多少唾骂，与盟邦多少怀疑也！"注

尹仲容曾对他最信任的幕僚之一、经济学家王作荣说，这个公式显示了一个简单的事实：推动外汇贸易改革是台湾唯一的选择。正是这个公式奠定了他的改革理论基础，坚定了他改革的决心，使他在大部分决策官员都反对或怀疑的情形下，敢于放手一搏。注

外汇贸易研究小组

双方各有坚持，互不妥协。尤其是徐柏园、尹仲容两位关键人物公开呛声，你来我往。蒋介石只好在1957年12月命陈诚组成"外汇贸易研究小组"，让他们关起门来好好研究外汇贸易政策究竟何去何从。

小组由陈诚任召集人，成员仅五人，都是最高财经巨头，包括俞鸿钧、徐柏园、江杓及尹仲容。另一位财经要员严家淦刚卸任台湾省主席，到美国访问尚未回来。

因为外汇改革牵涉各方利益及政经发展，至为敏感，所以研究小组的工作极为机密，每次开会都是由陈诚亲自主持，会议记录由执行秘书赵谅公手缮，不得复制，以免内容外泄。

小组讨论非常热烈。徐柏园强调当局的利益，他认为，工业发展及外销固然是正确的方向，但若遽然实施单一汇率，不但将使当局财政大受影响，同时可能造成通货膨胀，影响经济及政局的稳定。他因此主张稳健、逐步地推进改革，不可急于求功。俞鸿钧、江杓都支持这个立场。

陈诚通常不参与辩论。尹仲容是小组中唯一主张外汇改革的，势单力薄，处境艰难。但他并不退缩，站在经济发展的立场，他极力说明，外汇贸易管制已经成为经济发展的绊脚石，当局不应瞻前顾后，更不能削足适履，必须勇于改革，而且要大幅地改革，应该一举实施单一汇率。至于大家担心的物价稳定问题、税收平衡问题，他保证，只要外贸打开，收入自然增加，一切问题将会迎刃而解。

双方坚持立场，言辞激烈，经常争得面红耳赤，甚至拍桌相向。陈诚陷于两难，不知如何取舍。当时担任"经安会"幕僚的王昭明对于陈诚的左右为难，记忆犹新。陈诚对经济的了解有限，很少发言，经常皱着眉头，坐在一旁听他们辩论，直到一两小时后，才开口说："你们吵够了没有？今天就到这里暂停吧！"[注]

开了一个多月的会，仍然没有达成共识，研究小组陷入僵局。这个僵局直到1958年1月严家淦从美国回来，才得以突破。

严家淦一回到台北，陈诚立刻请他加入研究小组。陈诚对严家淦期望很高，认为他是打开僵局的钥匙，特别叮咛："小组中大家有不同的意见，所以一定要请你参加。"[注]

根据严家淦口述，最高当局（也就是蒋介石、陈诚）对外汇政策的调整还没有最后决定，但陈诚对他透露，当局对于外汇贸易的方向和机构改组已有三个腹案：

1.如果采用徐柏园的主张，就由徐柏园续任"财政部长"及"外贸会主委"。

2.如采用尹仲容的主张，则由尹仲容继任"财政部长"及"外贸会主委"。

3.第三个方案则是采用尹仲容的主张，但由严家淦任“财政部长”，尹仲容任“外贸会主委”。注

从这三个包山包海的腹案看来，陈诚当时确实没有定见，不知该采纳哪个主张。

所幸严家淦加入小组后，情势迅即改观。严家淦支持尹仲容的主张，并且成功地说服陈诚支持外汇贸易改革，再加上美方的压力，最后改革派获胜。

1958年3月，陈诚决定采纳尹仲容的改革方案。在最后一次研究小组会议上，陈诚当面询问徐柏园：“研究小组现在决定推动外汇贸易改革，你们财政部是否能配合？”为了表示对政策负责，徐柏园当场辞去“财政部长”及“外贸会主委”两个职务。注

经济学家孙震记得很清楚，当天徐柏园回到“财政部”后，立即召集各单位主管，宣布：“我刚才已经向行政院辞去财政部长及外贸会主委职务。个人虽然对外汇贸易改革的方式有异议，但政府现在既已决定执行这个政策，我们财政部就应该捐弃前见，全力配合，希望你们全力以赴，完成改革的重任。”注

3月19日，“行政院”改组，严家淦接替徐柏园，回锅担任“财政部长”；江杓下台，杨继曾出任“经济部长”；尹仲容担任“外贸会主任委员”。

“外贸会主委”依法应该由“财政部长”兼任，为了让尹仲容担任“外贸会主委”同时仍兼“经安会秘书长”，“行政院”在第二天紧急召集特别会议，修改了“外贸会”组织规程。注

值得一提的是，尹仲容在“立法院”就“外贸会主委”任命资格接受质询时，说了句豪情万丈、震惊四座的话：“我到外汇贸易审议委员会

的目的是要结束这个机构！”注他的意思是，希望自己是最后一任“主委”，以后外汇及贸易都回归市场机制运作，再没有管制，再也不需要当局的“审议”。

这个人事布局，改革的信号至为明显。尹仲容出掌“外贸会”，一看就知道是要他主持即将来临的外汇贸易改革。严家淦再掌“财政部”，以及杨继曾取代江杓，表明了陈诚实行改革的决心，一场风起云涌的外汇改革随即展开。

大刀阔斧的外汇贸易改革

1958年4月12日，台湾“行政院”公布“改进外汇贸易方案”及“外汇贸易管理办法”。“外汇贸易审议委员会”也在同日公布“进口外汇审核规则”、“贸易商申请进口外汇办法”以及“结汇证明书买卖办法”，展开了一系列大刀阔斧的改革。

“改进外汇贸易方案”简单明了，一共只有八条，把原有的外汇管制做了彻底的改变。方案的重点有三：

1.将复式汇率简化为二元汇率（官价及结汇证汇率）。

2.把高估的新台币汇率大幅贬值。

3.扭转整个外汇贸易政策的目的，由管制进口变为鼓励出口。新法第一条规定，新台币对美元汇率从原来的九种改为两种：

第一种为民生必需品（糖、米、盐、肥料、黄豆、小麦、棉花、原油、重要机械设备、当局结汇等），汇率是每一美元银行卖价为24.78元新台币；另一种是一般物资，汇率由市场决定。两种价格其实相当接近。这个基本汇率还要加上结汇证价（11.60元新台币），新的

汇率为36.38，“所有现行其他汇率概予废止”。行之多年的复式汇率一举改为二元汇率。第二年7月进一步规定所有进出口汇率一律为40.03，回归到单一汇率。注之后汇率几度调整，但大致在40元新台币上下，一直沿用到1987年新台币不再钉住美元才停止。

第二条、第七条把进口商个别配额、出口津贴及侨资进口管制的规定等一律废止。

第三、四、八条则开放自备外汇、简化外汇手续，并把过去复杂的进出口物资类别简化为甲、乙两种。

第五条将现行20％进口防卫捐改为进口关税额征收20％防卫捐。

第六条则规定结汇证可以在市场上自由买卖。

“外汇贸易管理办法”以及“外贸会”公布的“进口外汇审核规则”、“贸易商申请进口外汇办法”及“结汇证明书买卖办法”，则是针对外汇贸易的执行层面，例如开放进口项目、申请外汇手续、外汇证使用等，都做了明确的规定。

这一批新方案的宗旨是：

1.调整汇率，使币值接近真实价值。

2.将复杂的复式汇率简化为二元汇率，准备进一步实施单一汇率。

3.减少管制，除了奢侈品仍管制进口外，几乎所有进口物品的限制都取消了。

4.简化手续，许多繁复的管制手续一律取消或简化。

最重要的是新方案的精神：整个外汇贸易政策的重点变了，思维变了；外汇贸易政策的重心由管制进口变为鼓励出口，由财政目的（平衡税收）转为经济目的（鼓励发展）。

蒋硕杰、刘大中在1954年提出的外汇贸易改革建议，历经近四年的周折和辩论，终于在1958年实现了。

外汇政策从管制进口改为鼓励出口

这项改革意义重大，一方面减少了行政对经济活动的管制，另一方面则使汇率接近真实的价值。新台币内外币值差额这时才接近平衡，而新台币对外的价值及信誉也才开始建立，台湾经济才能与国际市场衔接。

王作荣指出，这个转变巨大而且关键。台湾经济就好像冲破了一道关隘，终于一路冲下去，浩浩荡荡，有如长河，一泻千里，开创了台湾在1958年以后高速经济增长和高速出口增长的新形势。[注]

尹仲容在新方案公布的当天举行记者会，阐明外汇贸易改革的精神，并详细答复各种问题。他强调，新方案的基本精神在于“鼓励出口”，并说明“本方案将与进出口发生连锁关系”[注]。

很多人关心为什么采用二元汇率而没有一步实施单一汇率。他解释是因为“物价及财政上的顾虑”；但他保证，“倘今后环境许可，我们仍将朝单一汇率之方向努力”[注]。

被问到“既然鼓励出口，是否会考虑对若干出口有困难的物品加以补贴或其他协助”时，他斩钉截铁地回答：“不会。”他说，当局采取各种诱因鼓励出口，而不是补贴出口。“凡是出口有困难之物品，必为质

量不合标准、价格超过国际市场，此等物品，政府不拟补贴，而要由生产者自动改善质量与成本。”[注]他接着说，这些出口有困难的产品如果降低成本、改善质量后，仍然无法出口，那么，根本就不适宜在台湾生产。[注]

至于反对者最担心的物价稳定及财政收入的问题，尹仲容坦承，短期内物价可能会略有波动；但长期来说，没有当局的管制，今后商品市场的价格由供求关系来决定，反而有益于物价的稳定。关于财政收入是否会减少的问题，他认为当局可以掌握的外汇有4亿美元以上，对财政收入不会有太大的影响，而且，一旦外销打开，赚进来的外汇将会弥补关税上的损失，而且很快会超过。[注]

士为知己者死：积极改革，舍我其谁

“外贸会”在尹仲容的领导下，迅速推出一连串改革方案。从1958年4月12日外汇改革方案公布起，到该年年底，“外贸会”制定或修正公布了“自备外汇进口办法”、“加工输出辅导办法”、“民营企业产品外销辅导办法”、“外销品退还税捐办法”、“民营厂商申请进口管制物资办法”、“出口厂商输出货物申请签证及结售外汇办法”、“工厂新增及扩充设备原料外汇办法”等21种办法；同时也废止了关于外汇防卫捐、买卖结汇证明书、限制进口等不合时宜的办法34种。短短不到8个月的时间，“外贸会”新定或废止的办法有55种之多，改革的决心与效率令人咋舌。

1958~1960年两年之间，“外贸会”在尹仲容主导下，将112项管制出口物资改列为准许出口物资，将231项禁止或管制进口物资改列为准许进口物资。这段时间废止了66种办法，修订了57种办法。

参与改革的王作荣回忆，那段时间，他们几乎都是夜以继日地工作，虽然忙碌辛苦，但每个人都觉得很有意义。[注]王昭明、叶万安甚至用“士为知己者死”形容自己追随尹仲容工作的心情。他们两位都表示，当时“外贸会”、“美援会”的年轻干部跟随尹仲容投入外汇贸易改革，每个人都觉得舍我其谁，废寝忘食，毫不以为苦。[注]

这些废止或修订的办法，看起来繁复，其实都围绕着两个重点：简化手续、鼓励出口。例如，“民营企业产品外销辅导办法”规定：1.凡是经过当局核准外销的产品，都可以由物资局以承兑方式，向台湾银行按外销贷款利率来洽借资金；2.出口产品原料所需要的外汇，可以由物资局先行垫借，将来产品外销时，再由工厂结汇归还；3.所有产品进口原料的关税、港工捐及货物税等，都可以由厂商向物资局申请核销或退还。可以说，当局当时是想尽办法鼓励外销。

外汇贸易改革平稳顺利推出，赢得岛内上下一致的称赞。但经济学家陈式锐指出，改革只是跨了一大步，仍有许多方面“尚待力争上游”，还需继续修正，例如，贸易商的开放及进一步简化汇率等，必须尽快实现，才能确实发挥鼓励出口的作用。[注]

夏期岳也为这项改革鼓掌，并认为改革必然带来物价结构的重整，物价波动无可避免，但“因改革所发生的波动是主动的、可以预见的，不改革所引起的波动是被动的、无法预测的。同样的波动，其结果及所发生的影响，则未可同日而语”[注]。

台湾商业联合会理事长姬奠川表示，新办法在于鼓励出口、限制非必要的进口，可使国际收支逐渐平衡。同时，出口增加，进口减少，“一则可以配合各界推行爱用国货，尽量抵制外贸，节省外汇支出；二则农工生产自可繁荣，就业机会自可增加”[注]。

台湾地区茶输出业同业公会理事长唐季珊欢迎新方案，认为过去进口外汇配额制度下的种种问题都将迎刃而解。但在鼓励出口方面，他认为仍有不足。他指出，出口贸易远比进口贸易要复杂艰难，仅仅修正汇率，不足以完全解决输出的困难，因此希望“在奖励出口方面，当局能给予进一步的辅导与扶助”注。

不过，外汇改革的风险与压力还是存在的。最初两个月，尹仲容几乎每天都要面对“立法院”及媒体的询问。例如，新措施公布后，立刻引起物价上涨，尤其是第一周物价波动相当大，国民党高层非常紧张。“财政部”在4月16日下令银行收紧银根，“立法院”财政委员会于4月19日请尹仲容前往报告。尹仲容在会上解释：“物价上涨系心理因素及人为作为较多，例如美钞上涨是毫无理由的，以抽紧银根来压平物价的方法，并非完全不妥。”注

“立法院”还是不放心，两天后，4月21日，财政、民刑、商法三个委员会召开联席会议，再就物价波动情形及外汇贸易政策的检讨质询尹仲容。尹仲容仍充满信心地答复：汇率变化并不会引起剧烈的通货膨胀，目前物价波动的现象，短期内应该可以平复。注“立法院”也关心贸易商何时正式开放以及存之多年的牌照顶让的事。尹仲容表示，“外贸会”对此是“采取先整理后开放的办法，在整理期间进行合并，以使贸易商成为真的商人，消除不劳而获依靠顶让牌照的不良风气”注。

不久，1958年8月1日，“外贸会”通过开放贸易商登记，凡海外厂商、代理商在一定时间内，有5万美元之进口实绩者，或无照贸易商有5万美元之出口实绩者，都可以正式登记为贸易商。

“财政部只有严部长一个人赞成！”

严家淦在“财政部”的日子也不好过。这是他第二次入主“财政部”，同人大多是他的老部下，可还是有人不买账。因为外汇贸易改革冲击最大的是“财政部”，尤其是关务及赋税两方面，所以“财政部”当时上上下下一片反对：“财政部只有严部长一个人赞成！”(注)

反对最烈的自然是“关务署”及“赋税署”。两位“署长”数度在严家淦面前直言批评，“关务署署长”周德伟甚至当众让严家淦难堪。周德伟是湖南长沙人，资深的关务专家，也是杰出的经济学家，有着湖南人耿直的骡子脾气。他反对这种急风暴雨式的大规模外汇改革，尤其是新制度使关税减少，他心中十分不满。有次召开主管会议，他逮到机会，要给严家淦一点儿颜色。他抽着烟，故意把烟灰留着不弹，然后走到严家淦面前，对着严家淦大吹一口气，弄得严家淦满脸满身的烟灰。会议室里的空气顿时凝结了，所有的人都睁大眼睛看着严家淦，看他如何反应。只见严家淦面无表情，继续讲话，完全无视脸上、身上的烟灰，好像这事没有发生过一样。(注)

严家淦明白，任何重大经济改革，没有财政的配合是不可能成功的，此番陈诚要他二度主掌财政，就是要他坐镇“财政部”，支持尹仲容等实行的外汇贸易改革。这次改革是台湾脱胎换骨的机会，他的任务重大，只许成功，不许失败。他不但要说服“财政部”同人，取得他们的支持，还要进一步在各种税务上配合，使改革顺利进行。

严家淦拿出耐心与政治智慧，逐渐说服“财政部”各个单位，迅速修正了“外销品退还税捐办法”，鼓励外销。没多久，“财政部”开始动起来了，即使那位对严家淦不满的周德伟（后来担任“外贸会副主任委员”），也认真地协助尹仲容改革。

幸好物价波动很快稳定下来，各方的质疑才逐渐平息。当时“外贸会”对物价特别注意，每天密切观察物价的变动。根据调查，88种主要物品在新办法公布后第一周平均上涨9％，第二周起开始逐渐回跌；到

5月底，仍然有5%上涨；6月下旬，上涨率降为3.4%。这说明汇率的变化确实没有引起剧烈的通货膨胀。注

出口方面的效果更明显，1958年4月至10月之间，除糖、米外，其他输出值比前一年（1957年）同期增加了52.7%。注以改革来刺激出口贸易、出口工业及整个经济发展的举措，在几个月之内效果就显现出来了。

严、尹、杨，财经铁三角

1958年6月30日，“行政院长”俞鸿钧因为“监察院”弹劾而辞职，蒋介石提名陈诚兼任“行政院长”。陈诚二度“组阁”，重用严家淦、尹仲容、杨继曾，整个外汇贸易改革的工作更加顺利，如鱼得水、势如破竹。

严家淦、尹仲容、杨继曾三人本来就是志同道合的好友，对于台湾经济发展的理念一致，因此合作无间，成绩斐然，当时人称“财经铁三角”。

尹仲容聪明睿智，善于厘定政策、推动全盘经济规划，是不可多得的观念与政策的倡导者及推动者。严家淦长于沟通协调，行事沉稳，又深得蒋介石、陈诚的信任，是一流的政策沟通及推动者。他欣赏尹仲容的才华，支持尹仲容的思路，因此能有效地传播改革的理念、执行改革的政策。杨继曾则是管理长才，曾任“经济部次长”、“国防部次长”，1951年开始担任台糖公司董事长兼总经理。从那时开始，他就一直和尹仲容携手整顿公营企业，推动一连串的经济建设举措，是位精明干练的政策实践者。

他们三人，再加上陈诚的信任与支持，在1958年到1962年之间，成功地推动一连串财经重大改革，奠定了台湾经济后来突飞猛进的基础，也使得台湾经济脱胎换骨，逐渐挥别计划经济，进入市场经济。

大家关心的单一汇率问题，终于在1958年11月20日解决了。那天，距“改进外汇贸易方案”公布后七个月，“财政部长”严家淦、“经济部长”杨继曾、“外贸会主委”尹仲容，以迅雷不及掩耳之势，在“行政院”开会联名提出临时动议，改二元汇率为单一汇率，当场通过修正“外汇贸易管理办法”，并且立即生效。自从1954年蒋硕杰、刘大中建议实行单一汇率制以来，争论多年，几经风雨，终于回归市场正常运作。台湾第二次财经大辩论总算有了圆满的结果。

---

1. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第139页。
2. 数据以1952年为准。李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第180–181页。
3. 陶玉其《中国关税制度及实务》，台北：升泰出版社，1969年，第300页。
4. Galenson, Gustav(ed.), Economic Growth and Structural Change in Taiwan, 1979, p.219.
5. 《联合报》第二版，1954年8月10日。
6. “美国经济顾问团报告书”，“国史馆”藏《严家淦档案》，1954年11月。
7. “美国经济顾问团报告书”，“国史馆”藏《严家淦档案》，1954年11月。
8. “美国经济顾问团报告书”，“国史馆”藏《严家淦档案》，1954年11月。
9. “经济安定委员会对于美国经济顾问团报告书之综合研究意见”，“国史馆”藏《严家淦档案》，1954年11月。
10. “经济安定委员会对于美国经济顾问团报告书之综合研究意见”，“国史馆”藏《严家淦档案》，1954年11月。
11. “经济安定委员会对于美国经济顾问团报告书之综合研究意见”，“国史馆”藏《严家淦档案》，1954年11月。
12. 同上。他们用的文字是“conventional”。
13. 国史馆藏《严家淦档案》，“Memorandum to Governor C. K. Yen, from S. C. Tsiang and T. C. Liu”，September9, 1954。

14. 国史馆藏，《严家淦档案》，“Recommendations for the Revision of Our Foreign Exchange Policy”，November18, 1954。
15. 蒋硕杰、刘大中，“Recommendations for the Revision of Our Foreign Exchange Policy”，November18, 1954。
16. 陈慈玉、莫寄屏《蒋硕杰先生访问记录》，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年，第89页。
17. 蒋硕杰《台湾经济发展的启示》，台北：经济与生活出版公司，1985年，第155页。
18. 同上，第155–156页。
19. 同上，第156页。
20. 蒋硕杰《台湾经济发展的启示》，台北：经济与生活出版公司，1985年，第89页。
21. 《民主中国》第10卷第9期，1956年12月，第7–8页。
22. 赵冈“发展台湾经济的方向”，载于《自由中国》第16卷第11期，第8页。
23. 陈松光“台湾经济建设之检讨及其发展方向”，载于《合作界》第24期，1957年4月，第3页。
24. 杨灏“我国经济问题及其解决之途径”，载于《台湾经济月刊》第17卷第1期，1957年7月，第23页。
25. 耀𬭸“摆脱工业保护政策与恢复自由贸易”，载于《台湾贸易周报》第16卷第24期，1957年12月，第4页。
26. 耀𬭸“摆脱工业保护政策与恢复自由贸易”，载于《台湾贸易周报》第16卷第24期，1957年12月，第4页。
27. “第二期台湾经济建设四年计划”，台北：“经济安定委员会”，1957年，第8页。
28. 同上，第65页。
29. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第124–125页。
30. 叶万安“台湾工业发展政策的研定与实施”，载于《台北市银月刊》第14卷第12期，1983年12月，第7–8页。
31. 叶万安“台湾工业发展政策的研定与实施”，载于《台北市银月刊》第14卷第12期，1983年12月，第8页。
32. 叶万安“台湾工业发展政策的研定与实施”，载于《台北市银月刊》第14卷第12期，1983年12月，第8页。

33. 叶万安“台湾工业发展政策的研定与实施”，载于《台北市银月刊》第14卷第12期，1983年12月，第8页。

34. 王昭明口述访问。

35. 尹仲容“对当前外汇贸易管理政策及办法的检讨”，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第130–132页。

36. 王作荣口述访问。

37. 萧全政《台湾地区的新重商主义》，台北：“国家政策研究数据中心”，1989年，第70页。

38. 钱昌祚“今日的外汇与贸易”，载于《台湾经济月刊》第17卷第12期，第5页。

39. “徐部长在光复大陆设计研究委员会第四次大会报告”，载于《盐业通讯》第76期，1957年12月。

40. “徐部长在光复大陆设计研究委员会第四次大会报告”，载于《盐业通讯》第76期，1957年12月。

41. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第444–448页。

42. 同上，第447页。

43. 同上，第447–448页。

44. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第447页。

45. 王作荣口述访问。供需理论现在是一般常识，但当时台湾对此知道得很少。

46. 王昭明口述访问。

47. 王昭明口述访问。外汇改革之后，严家淦曾亲自对李国鼎、王昭明详细说明陈诚要他加入研究小组的情形，以及小组讨论的内容。此次谈话由王昭明做记录。

48. 王昭明口述访问。外汇改革之后，严家淦曾亲自对李国鼎、王昭明详细说明陈诚要他加入研究小组的情形，以及小组讨论的内容。此次谈话由王昭明做记录。

49. 王昭明口述访问。

50. 孙震口述访问。

51. 《联合报》，1958年3月21日，第4页。

52. 王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第89页。

53. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第457–458页。

54. 王作荣《台湾经济发展论文集》，台北：自行出版，1972年，第11页。

55. 《联合报》，1958年4月13日，第4页。

56. 《联合报》，1958年4月13日，第4页。

57. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第456页。

58. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第456页。

59. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第457页。

60. 王作荣口述访问。

61. 王昭明、叶万安口述访问。

62. 王昭明、叶万安口述访问。

63. 夏期岳“从外汇改革说物价问题”，载于《财政经济月刊》第8卷第6期，1958年5月，第11页。

64. 姬蓂川“对新外汇贸易改进方案之各方意见”，载于《贸易周报》第398期，1958年4月，第8页。

65. 姬蓂川“对新外汇贸易改进方案之各方意见”，载于《贸易周报》第398期，1958年4月，第8页。

66. 《征信新闻》，1958年4月20日，第2页。

67. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第465页；陈式锐“评《改进外汇贸易方案》”，载于《财政经济月刊》第8卷第6期，1958年5月，第3页。

68. 陈式锐“评《改进外汇贸易方案》”，载于《财政经济月刊》第8卷第6期，1958年5月，第3页。

69. 王昭明口述访问。

70. 王昭明口述访问。

71. “单一汇率的实施”，收录于“经济部”编《经济参考资料》第164期，1958年1月30日，第1页。

72. “单一汇率的实施”，收录于“经济部”编《经济参考资料》第164期，1958年1月30日，第1页。

第五章 第三次财经大辩论：是否推动全面的改革?

外汇贸易改革使台湾对经济活动及外贸的管制松绑，又正好赶上世界贸易自由化的列车，台湾对外贸易突飞猛进，经济发展提升到一个新阶段。到了1958年底，当局关切的已不再是经济稳定、物价稳定，而是如何加速投资、扩大经济规模。

1958年夏末，“行政院”裁撤“经安会”，把它的业务归并到“财政部”、“经济部”以及“外贸会”、“美援会”。财经政策规划及协调的责任交给“美援会”，工业委员会主管产业发展，美元运用职权也转到“美援会”，这样一来，连带“美援会”也改组了，而且权责大为扩张。

“美援会”挑大梁，尹仲容再展长才

改组后的“美援会”取代“经安会”，负起台湾经济建设决策及协调的权责。陈诚兼任“主任委员”，他特别增设了专任副主任委员一职，由尹仲容担任。一如当年在台湾区生产事业管理委员会（生管会）一样，陈诚把“美援会”交给尹仲容全权主导，自己只挂个名。尹仲容得到更大的舞台，更能发挥他在经济擘画上的长才。

“美援会”职能增大，凡是美援物资的订购、接收、分配、运用，美援计划的审核、监督、考察，美援物资出售价格的处理及相关基金的保管运用，工业建设与“军协计划”的配合等等，都唯“美援会”马首是瞻。

“美援会”的层级高于各个行政主管部门，成员包括“外交”、“国防”、经济、财政等相关行政部门主管、“外贸会副主委”、“美援会秘书长”、“美援会”驻美技术代表团团长，及台湾银行董事长等。“美援会”不仅权责大幅增加，人事也大幅调整。李国鼎担任秘书长、费骅任企划处长、潘志甲为财务处长、张继正为秘书处长，“美国共同安全总署”的10名稽核人员也全数调到“美援会”，负责美援运用的稽核。

不过，“美援会”改组时，尹仲容与陈诚曾为一项人事设置起了争执。李国鼎原本担任台湾造船公司总经理，1953年尹仲容把他延揽到工业委员会担任专任委员，主管一般工业。1958年“美援会”改组时，陈诚看尹仲容太累了，建议设置一个秘书长，为尹仲容分担部分工作。尹仲容认为不需再设秘书长，但陈诚坚持，尹仲容只好让步。后来尹仲容过世，出殡后，陈诚在墓地驻足良久，不忍离去，感慨地对站在身旁的王昭明说：“我那个时候就是怕把他累坏了，才要设秘书长为他分担工作，没想到还是把他累死了！”[注]

尹仲容在“美援会”积极推动台湾经济由进口替代转为出口导向的大变革。“美援会”跟美国在台的顾问密切合作，对外提出计划，争取美援及国际开发协会的援助，以及国外私人投资；对内运用美援及外来资金，协助建立并扩张出口工业。“美援会”另外还设立一个工业发展投资研究小组，专门研究改善投资环境、洽商外资来台事务。

那个年头，各项经济事务进展得很快，新兴工业如雨后春笋般蹦出来。当局几乎每天都要面对许多新生业务，特别需要各部门之间的联系协调。为了提高效率，尹仲容建议在各部门成立联系小组，作为“美援会”和各部门之间的桥梁。于是，“经济部”设立工矿计划联系组，由李国鼎任召集人；“农复会”设了农业计划联系组，由沈宗翰主持；“交通部”则有交通计划联系组，由费骅负责。各部门一有新生业务或是遇到什么问题，立刻能找到“美援会”相关的召集人联系处理。

通过这些规划及人事的调整，“美援会”的功能与职权大为扩张，业务重心也由原来仅仅是对美援事务的协调处理，转变成美援运用的设计、审核以及工业推动上的核心单位，成为台湾经济建设规划、政策厘定以及执行的主管机构。

建立外销工业、鼓励出口是“美援会”的首要任务。“美援会”事情多、效率高、效果好，那几年，可以说是台湾最热门、最忙碌的机构。

与此同时，尹仲容开始思考下一阶段的改革措施。

一次不彻底的改革

外汇贸易改革相当顺利，外界一片叫好，但是，尹仲容自己对这次改革并不满意。他认为许多地方做得不够、不到位，而且，经济发展仅仅在外汇贸易方面改革是不够的，还需要其他方面的配合，尤其是一般经济环境的改善，唯有除掉各种环境上、文化习惯上的阻碍，台湾经济才能顺利推进。

1958年10月，尹仲容亲撰《对当前外汇贸易管理政策及办法的检讨》一文，以浅白的文字，说明当局1958年4月12日推行外汇贸易改革以来的种种思维和措施，并且做了直率的检讨。

他首先说明，台湾对外收支一直有巨大的逆差，通货膨胀严重，而且经济十分落后。因此，当局不得不借着严格的进口管制，来维持国际收支的平衡。对重要的生活物资以及经济建设物资给予优惠汇率，也是为了鼓励经济发展，同时维持起码的生活安定。可是，这种做法其实完全否定了价格制度的机能，而且，管制所带来的流弊，也“应有尽有”[注]，例如生产结构与贸易形态扭曲、经济资源错置和浪

费、行政腐化、权力滥用、财富分配不均等。这些严重的缺点成为经济活动的重大妨碍，也造成极大的社会不公正。正是因为这个缘故，当局才会下决心推动这次外汇贸易改革。

他指出，外汇贸易改革的结果还不错，简化了汇率、放宽了出口的限制、解除了一些进口物资的管制，而物价并没有普遍上涨，也没有造成经济上的混乱。这次改革的确促进了经济发展，也调整了生产结构。但是，他也指出，台湾的实际经济环境、国际收支以及通货膨胀的问题并没有完全解除。换句话说，现在台湾经济的基本环境只有程度上的改善，并没有性质上的改变。

尹仲容指出，现阶段的外汇贸易制度还有许多需要改进的地方，但单单从外汇贸易着手，很难奏效，必须有其他环境的配合。他坦承这次外汇改革“是一个不彻底的改革……仍将许多物品置于管制进口之下……不合我们改革的基本精神”[注]。他向台湾民众保证，目前只是一个过渡形态，以后将随着经济环境的改善，继续放宽各种不正常的管制，最后要“做到没有任何管制为止”[注]。

在这篇文章中，尹仲容特别强调，进一步的改革需要其他财经措施的协调配合，“改革必须要配合一般经济环境……经济进步与发展是一套的，各方面都要配合”[注]。

美援政策变化，亟须进一步改革

尹仲容为什么有这样的忧虑？为什么要急着推动下一阶段的改革？因为就在1957~1958年这场激烈的政策辩论在台湾如火如荼时，太平洋对岸的美国也开始检讨它的援外政策，美援政策的转变，成为台湾加速经济改革的关键因素。

1956年下半年开始，美国国内的经济发展遇到了瓶颈，私人资金急于向外寻求新的投资机会。另一方面，美国的国际收支也出现了问题。长期的对外投资、军经援助以及军费负担，使得预算出现大量赤字，美国不得不重新评估它的援外政策。因此从1957年开始，美国把“援助”取向的援外政策转变成“发展”取向的政策。也就是说，美国政府不再单纯地提供赠予性的金钱资助，而是把经费用来协助受援对象改善本身的经济环境，鼓励民营企业成长，开放本地市场并允许美国民间企业去投资，希望受援对象的经济尽快站立起来，最后做到不需要美援。(注)

1957年，美国国会在《共同安全法》中增列开发贷款基金，把原来赠予性的贷款逐步改为企业贷款，并且开始大幅缩减对台湾经援的数额。因为这个政策转变，美援单位开始积极说服台湾当局采取对外开放的新经济策略，也就是以民营企业为中心的出口导向政策。美方一步步对台施压，希望台湾改善投资环境及汇率政策，一方面加速岛上的经济发展，同时也方便美国私人企业来台投资。

主张改革的尹仲容等人看到了美援的变化，知道美援终有停止的一天，所以更加坚定了推动改革的决心，以免过度依赖美援，一旦美援减少或停止，台湾经济将受到极大的冲击。

美国方面对于1958年台湾的外汇贸易改革，自然是欢迎和支持，但认为还需要继续改革。

郝乐逊警告美援即将终止

1959年6月11日，美国国际合作署（International Cooperation Administration）驻台湾安全分署署长郝乐逊（Wesley Haraldson）在一

个公开场合警告台湾美援即将终止，台湾必须未雨绸缪，趁着还有美援的时候，赶快进行改革，加速投资。注

这场以“台湾之经济发展”为题的演讲在“立法院”举行，听众都是重量级的“立法院”财经委员会委员及经济学家，郝乐逊显然是有意选择这个场合发布这则警讯。

郝乐逊根据1955~1959年以来台湾经济的数字，提醒台湾注意几个现象：

1.五年来台湾地区生产总值增加24％，民间消费则增加25％，当局消费增加100％。

2.稻米生产增加15％，但人口增加19％。

3.看起来经济发展顺利，但由于消费大于生产、人口快速增加，以致储蓄与投资的增加率几乎等于零。注

他警告台湾，这种情况如果继续下去，经济就会有下行的危险，千万不能步菲律宾经济恶化的后尘。他提出三项建议：

第一，必须减少当局与私人的消费，节省更多的金钱用于投资。

第二，设法刺激更多的经济活动，使同样的资金能得到更多的产出。

第三，趁着还有美援的时候，赶快想办法争取更多的美援，投入经济建设。注

他之所以提出这样的警告，是因为看到1957年台湾商品输入达2.44亿美元，但商品输出仅有1.48亿美元，逆差达9600万美元。尤其是1958年外汇贸易改革放松进口的限制后，进口消费品更为增加。他已

预见美援将逐步削减，所以建议台湾趁着还有美援的时候，尽可能节省消费，加速投资，否则一旦美援终止，台湾恐将遭遇经济危机。注

郝乐逊这个警告无疑是颗重磅炸弹。自1951年开始，台湾每年接受大约1亿美元的援助，美援使得通货膨胀严重的台湾经济快速稳定下来，协助台湾建立各种初级工业，也促使台湾推动外汇贸易改革，开展出口贸易。8年来，当局和民间都习惯了依赖美援，要是没有美援，怎么办?

岛内上下立即热烈反应。新闻界对郝乐逊的意见几乎一致表示赞同，《征信新闻》以社论指出：郝乐逊所举的事实与对策都非常正确而适当，岛内的环境、竞争力的确不够，我们必须把握时机，尽快奠定建设的基础。注

《公论报》不但发表社论支持郝乐逊的意见，还大胆碰触了敏感的防务经费，认为防务经费支出过大，应该检讨。社论指出："防务经费仍占政府支出百分之八十以上……警察治安机构的经费也有增无减……风习日趋奢靡，更是有目共睹。"至于鼓励投资，社论认为首先要改善投资环境，因为"税捐苛重，管制太多……多年来高唱鼓励侨资、外资来台设厂，可是法令规定不合理，有钱者多望望然去之，真正来台投资者有限得很"注。

"经济部长"杨继曾也特别附议美援变化的问题，他说："过去两个四年计划所需资金，大部分依赖美援，今后不同了，美国国会已有明确的表示，三年以后可能完全停止对外经援，而改采奖励私人对外贷款办法……故今后要谈经济建设，只能小部分依赖人家，大部分还需要靠自己。"杨继曾还指出，今后公营企业要取得美援，将更为困难，所以"公营生产事业一定要走向开放民营之途"。

工商界普遍认同郝乐逊的建议。工商协进会理事长束云章呼吁，除了减少消费外，还必须积极鼓励生产，"要鼓励生产就要改善投资环

境……有关措施都要配合起来”。此外，要发展工业就要大量投资，“尤其是应该鼓励外资”。㊟

经济学家都同意郝乐逊的前两点建议（减少消费、积极鼓励生产），但对第三点（争取美援）则有异议。他们认为美援只可补救于一时，不能长久依赖美援。陈式锐指出：“我们的四年计划的目标就是要达到不需要美援的地步；事实上，我们需要美援却越来越多。”㊟他指出，当局的财经政策应该通盘检讨，尤其必须改善投资环境，目前的投资环境实在太不完善，“真正的企业家无法存在”。他呼吁尽快建立证券市场、改善税制，并且建立一套完善的贸易办法。㊟

1959年12月，美国国际合作署副署长萨启奥（Leonard J. Saccio）到台湾访问，正式告知台湾当局和人民，美国援外政策即将改变，台湾必须及早因应。他特别表示，虽然美援即将减少，甚至停止，但是，运用美援良好的国家或地区仍然可以得到重点补助。言下之意，台湾过去运用美援的表现良好，若能尽最大的努力，加速经济发展，美国国际合作署将考虑给予台湾重点援助，作为其他发展中国家和地区的示范。㊟

那段时间，不断有美方高层来台湾。他们都强调：台湾经济已趋稳定、土地改革成功、外汇改革顺利，台湾应该顺势采取有力的措施，改善经济环境，促进岛内资本形成，以免长期依赖美援。㊟

美方传递的信息很明确，台湾的政经领导都明白了美援政策已在改变，对台湾的援助将逐渐减少，最后终止；但是，台湾如果立刻拿出决心改善投资环境，美援方面会以特例来支持。

削减防务预算，台湾与美国攻防

除了美援即将生变外，美方对台湾过高的防务预算也一直有微词，多年来屡次表示希望减少防务预算，但蒋介石对此极为坚持，双方相持不下。注1958年以后，台湾海峡的紧张情势较为缓和，美国因此希望台湾放弃反攻大陆政策，减少防务预算。但蒋介石不愿改变反攻的政策，防务预算仍然居高不下。

美国一方面不希望台湾海峡发生任何意外的军事冲突，同时也认为过高的防务预算拖累了台湾经济发展。于是从1959年开始，美方的态度转为强硬，不时以终止美援为要挟，要求台湾缩减军队规模、减少防务预算。注

美方接二连三地施压，蒋介石、陈诚相当不高兴。但是，严家淦、尹仲容、杨继曾等技术官僚则心里明白，美国人说得有道理。台湾经济欲上层楼，必须继续进行大幅改革，而且是全盘性的改革。问题是，全盘性的改革，势必踢到防务预算这块铁板，防务预算一向由蒋介石亲自掌握，他们谁都说不上话。

不过，进一步改革势在必行，即使会触怒蒋介石，也要硬着头皮去想办法推动。严、尹、杨三人锲而不舍地向蒋介石、陈诚力陈改革的必要，并委婉分析其中的利弊得失：

1.1957、1958年经济增长开始减缓，一个重要的原因是投资不足；而既有投资中依赖美援的比例高达40%以上，如果美援减少或停止，经济发展的速度将大受影响。

2.美援有可能在三年内停止，台湾必须在这三年内迅速改革、加速经济发展，等到美援停止时，才不致形成重大的影响。

3.台湾是浅碟型经济，岛内市场有限，农业发展也难有更大的突破，唯有发展外向型出口工业，才能使台湾尽快达到自立的目标。注

面对这些情势，“加速经济发展”已是一条没有选择的路。但加速经济发展，必须增加投资；要增加投资，一定要营造有利的投资环境。所谓“有利的投资环境”，首先，要有一个稳定的经济环境，这牵涉到财政收支的平衡、国际收支的平衡及储蓄与投资的平衡。其次，必须有一个良好的投资环境，包括租税制度的改善，财政、金融、外汇政策的配合，工商管理规定的简化等，所以当务之急，是要推动一项全面的、大规模的财经改革。

来自美方的压力越来越大，陈诚明白挡也挡不住了，只得指示尹仲容率领“美援会”研究改革的办法。“美援会”在1958年12月提出“加速经济发展计划大纲”。根据这项计划，预计四年内（1960~1964年）台湾地区达到平均每年8%的经济增长率（过去两年为7％），人均收入增加为4.5％（过去两年为3.2％），四年增加就业30万人，国际收支逆差自1960年的1.4亿美元减为1964年的7900万美元，在1964年结束时可获得1亿美元的外汇储备，以稳定经济。最终目的是，希望在这个计划执行完成后，台湾经济能够自立，不再依赖美援。[注]

若要达成这些目标，四年内台湾必须投资11.28亿美元，这么多的钱从哪里来？“美援会”估算，当局预算加上民间及华侨投资，约可负担7.67亿美元，不足的3.6亿美元，准备向美国申请。[注]

美方很欢迎这个加速经济发展的计划，认为这个计划体现了台湾改革的诚意。

郝乐逊八点财经改革建议：临门一脚

根据这个计划蓝本，台湾和美方在1959年12月17日举行会谈，商讨执行的具体方案。严家淦、尹仲容、杨继曾、钱昌祚（“外贸会副主

委”）、李国鼎（“美援会秘书长”）代表台湾，郝乐逊及另外三位美国驻台人员代表美方。

会中，台湾提出改革的计划，并向美国申请开发贷款基金及特别防卫支持，希望美国能协助完成计划目标。郝乐逊表示，如果台湾愿意减少对经济的干预，并改善工商投资的环境，美国愿意考虑给予必要的援助。[注]郝乐逊同时提出六点建议：检讨防务预算、合理的信贷与预算政策、赋税改革、外汇改革、公共设施费率的改革以及设立证券市场。

美方的要求超过台湾规划的范围，尤其是检讨防务预算一项，触及蒋介石、陈诚最敏感的问题。蒋介石对防务预算非常坚持，这几乎是铁板一块，谁也动不了。严家淦、尹仲容等无法响应，只得把美方的建议带回去研议。

没想到，研议的结果还没出来，三天后，12月20日，郝乐逊突然送了一份备忘录给尹仲容，内容除了会谈中所提的六点建议外，另外还增加了“单一汇率”与“出售公营事业”两项，要求台湾从事改革。这就是著名的“郝乐逊八点财经改革建议”[注]。

严家淦、尹仲容仔细阅读了这份备忘录。备忘录的言辞相当坚定，简直就是“哀的美敦书”（ultimatum，“最后通牒”）。美方态度这么强硬，似乎没有妥协的余地，这使严家淦、尹仲容感到棘手。但从另一个角度来看，这份备忘录来得正是时候。他们正在烦恼如何说服蒋介石、陈诚推动进一步的财经改革，陈诚已逐渐接受他们的意见，但蒋介石仍然不动如山。他们相信蒋介石已经看到他们之前的分析报告，从过去的经验来看，蒋介石心中应该已经在思考这件事了。如果他们的判断不错的话，那么现在就差临门一脚了。这份备忘录正好可以用来作为临门的那一脚。

12月30日，尹仲容、严家淦、李国鼎与郝乐逊等美方人员在陈诚官邸二度会商。郝乐逊再次提出台湾必须解除不必要的管制措施、落实自由经济，并且削减防务预算。美方的叶格尔特别提醒台湾人员，经济上的成就才是“打击共产主义最有利的武器”。现在美国政府正在减少外援的时候，台湾的经济发展最好要符合美国政府的思维，这样才能获得美援。注

郝乐逊、萨启奥及叶格尔的建议，共同传达了明确的信息：

1.台湾经济必须尽快自立，以因应美援终止后的变局。

2.改善投资环境，以便美国业者来台投资，解决美国自身的经济困境，也突破台湾经济发展的瓶颈。

3.美国经援数额的多寡，将视台湾推动财经改革的意愿而定。

陈诚听取双方的说明后，虽然对备忘录还有些不满，但是他明白，这是美国的底线，美方不可能妥协，而台湾已没有其他选择，只有接受挑战。他做了一个重大的决定：尽快推动一项全面的财经改革。他指示尹仲容，以郝乐逊的八点建议及“美援会”所提的“加速经济发展计划大纲”为基础，根据台湾的情势，草拟一项全面的改革计划。注

十九点财经改革措施

尹仲容带领“美援会”同人迅速拟出“十九点财经改革措施”。这个方案很大胆，凡是应兴应革的地方，他们都直率地提出，经过讨论最后由王作荣负责执笔而成。内容涵盖很广，可以说是一项跨越财政、

经济与金融的全面的改革计划。当美方收到这个方案时，大为惊讶，因为改革的范围竟然超出美方原来的建议。(注)

“十九点财经改革措施”包括经济发展、预算、金融、外汇四大项，目的是加速经济发展，建立现代财经行政体系，使台湾经济能自立，迈向现代化。

改革的主要内容可归纳为两大要点：

1.使一切经济活动正常化。解除一切不必要的管制、改善民间投资环境、恢复市场机能。整顿租税，以税收作为当局的主要财源。鼓励储蓄，以居民储蓄作为经济发展的主要资金来源，减轻对外援的依赖。取消一切隐藏而又有补贴性的预算支出，以确定预算真实性。加强金融管理，建立“中央银行”制度，调节货币供需，以稳定经济。进一步放宽外汇贸易管制，以期恢复新台币自由兑换。

2.建立永久性制度，使经济得以自动发展。创设资本市场，简化法令手续、确定奖励投资办法，建立健全的预算及租税制度，调整金融体系等。(注)

严家淦想出一条妙计

美方对这个方案颇为满意，不过在防务预算上，双方仍有歧见。因为蒋介石的坚持，“美援会”拟出的方案对“削减防务预算”这一点是持保留态度的。为此，双方一度还发生了争执。严家淦、尹仲容不是不知道美方的坚持，但是，在“十九点财经改革措施”上，蒋介石已经做了让步，如果再去要求削减防务预算，一定会触怒“老先生”的。

但问题还是得解决，美方也不容台湾拖下去。当时正值新年假期，陈诚、严家淦、尹仲容及“美援会”主管都取消休假，绞尽脑汁地思考如何打破这个僵局。后来还是严家淦想到一个办法，陈诚、尹仲容立即拍掌同意。

什么办法呢？他们提出一个折中方案：不削减“军费”，但把防务预算按固定币值计，维持在当时的数额，也就是按照币值变化把防务预算冻结起来。这样，表面上看起来并没有减少防务预算，可是随着台湾收入逐年增加、预算随之调整，“军费”所占的比例自然就越来越少了。

说白了，这个方案还是要削减防务预算的，只是换个方式，等于给蒋介石一个台阶下。

蒋介石会不会同意？或者说，会不会中计？谁也没把握。在向蒋介石报告的前一晚，陈诚、严家淦、尹仲容、李国鼎四人在陈诚官邸反复推演，希望一举说服蒋介石。报告本应由陈诚主持，为了取得最佳效果，陈诚最后决定由口齿清晰又说得一口宁波方言的严家淦来报告。

于是，1960年1月7日一大早，陈诚带着严家淦、尹仲容、李国鼎到士林官邸当面向蒋介石报告。严家淦察言观色、委婉分析当前情势、美方建议的利弊得失，然后提出这个折中方案。蒋介石静静地听，最后终于同意这个折中的办法。蒋介石在当天的日记中写道：“‘加速经济发展计划’报告，对美之答案甚妥，已令如计进行。”注

蒋介石同意了，他们再回头去说服美方，最后美方也接受了这个方案。注

“加速经济发展计划大纲”及“十九点财经改革措施”后来合并称为“加速经济发展计划”，美国对于这个计划似乎颇为赞赏。1960年2月24日，郝乐逊在留美同学会餐会中，以“决定性的60年代的挑战”为题发表演说。他指出，台湾既不能再依赖美援，美国也势必不能长久供应援助，台湾必须加速经济发展，提高生活水平，证明在自由制度下得到的经济成就远超过极权主义下所得到的，如此，台湾将做一个自由社会好榜样，给亚洲其他国家和地区看。郝乐逊还承诺，美国国际合作署驻台湾安全分署一定会和台湾当局密切合作，完成“加速经济发展计划”[注]。

一个月后，3月5日，美国国际合作署署长黎杜伯杰（James W. Riddleberger）在众议院外交委员会做证，赞扬台湾的“加速经济发展计划”方案，并预期这个方案将使台湾达到经济自给自足的目标。

“加速经济发展计划”经台湾“行政院”开会决议，交由各主管单位切实执行。陈诚很重视这项全面的改革工作，特别下令成立一个监督执行小组，由“行政院副院长”王云五主持，每个月召开一两次会议，密切监督执行的进度。

遗憾的是，“十九点财经改革措施”（或是“加速经济发展计划”）虽然声势浩大，“行政院”也十分重视，但效果却不理想，主要是没有彻底执行。

党政官员对深化改革充满疑惧

为什么不能彻底执行？王作荣认为责任在负责监督执行的王云五。王云五没有现代经济的常识，不了解这项改革的重要性，没有认真执行，以致改革未能落实。[注]事实上，不能单怪王云五一人，当时真正理解这项改革意义的当局领导人并不多，大部分官员的心态仍然

相当保守。他们以为这些只不过是暂时应付美援单位的措施，不需过于认真。有些人士以为这些改革会带来通货膨胀，有的质疑改革违反了三民主义的原则，所以无意贯彻执行。注

例如，研究三民主义经济思想的吴演南就提出质问：“台湾的经济政策到底是怎样的？”他指出：目前主持财经的官员走的自由经济路线，不合时宜，既违反世界潮流，也不合台湾的现实环境。他认为自由经济以“欲望”为本源，以“营利”为目的，“不合国父遗教，也背弃了宪法的规定……小麦的杆子上不会长出稻穗来”，尹仲容等推动的自由经济，并不合台湾的需要。注

若真要追究原因，党政官员昧于时势、心态保守，确实是个普遍的现象。大部分官员认为这几年推出的改革不可谓不快，台湾还需要时间调试。虽然美国方面咄咄逼人，台湾这边尽量应付就是，不必随着美国人起舞。

此外，还有一些说不出的顾虑。这些改革的背后，隐含了极大的政经压力。例如，赋税改革可能影响当局税收，减少防务支出会弱化“军队”力量，公营企业转移民营会影响当局对产业的掌控等等。更让他们担心的是，这些改革将会使当局面对已逐渐强化的民间政经势力的挑战，国民党和当局的威权必然受损。

即使蒋介石本人，也不是十分理解这项改革真正的意义。李国鼎就婉转地表示，蒋介石最后同意“十九点财经改革措施”，关键是蒋介石深以依赖美援为忧，希望借此达到台湾经济自立自强的目的，倒不是蒋介石一夜之间就理解了深化改革对经济发展的必要性。注

主张全面改革的技术官僚如尹仲容、严家淦、杨继曾、李国鼎等，虽然得到陈诚的支持，但执行起来，还是困难重重，令他们十分讶异与失望。他们明白，跟1958年的外汇贸易改革比起来，这次全面

改革触及的层面更广、更深，对各方面的冲击更大，疑虑和反弹的力量自然不小。

改革推不动，倔强的尹仲容并不罢休，他决定主动出击。尹仲容认为，改革光靠行政命令是不够的，必须釜底抽薪，从整个社会的认知和行为的改变做起，否则，就是磨破了嘴皮子，效果还是有限的。

需要一个全面的社会革新运动

1960年3月，尹仲容发表《论经济发展》一文，直率地指出，台湾经济发展缺少强大的改革力量。他说：过去经济发展的成绩大部分是靠美援、通货膨胀、独占、外汇管制和当局优惠达成的，这种进步"并没有为台湾从经济内部产生一股强大的力量来推动经济发展，而这种力量，却是自由经济社会长期发展所必需的"[注]。

尹仲容警告，台湾经济发展已遭遇了严重的问题，许多人却还没有察觉，这些问题包括：

1.从过去在大陆到现在的台湾，社会经济制度和经济政策始终缺乏清楚的观念，没有一个中心的指导力量，去决定经济发展在社会全盘活动中所占的地位。当局在经济发展过程中究竟扮演什么角色，也始终没有弄清楚。

2.始终没能建立一套完善的经济制度与组织，来维护一个良好的经济发展环境。

3.经济活动与文化、社会、政治各层面有不可分离的关系，但台湾迄今没有在文化、社会、政治方面，形成一套适合现代经济发展的观念与作风。

4.台湾仍缺乏具有新观念、新作风的现代经济的企业家精神和企业家；必须等到民间能出现这种企业家及企业家精神的时候，当局才能把目前担任的角色逐渐移交出来。[注]

他强调："推动经济发展，应该是一个普遍的社会革新运动，而不是单纯的经济改革方案。"[注]他最后呼吁，台湾需要全面的改革，"甚至要采取与文化传统、习惯想法相反的措施，以培养内部的经济发展动力"[注]。

至于那些至今仍执着于三民主义"节制私人资本，发达国家资本"原则，不肯接受市场经济观念的人士，尹仲容颇为无奈。自1953年以来，针对这些质疑和误解，他不断地说明、澄清，可说是唇焦舌敝了。他不明白这些人为什么还不开窍，仍然误解三民主义的精神。

无奈，他只有再度撰文澄清这个观念。1960年9月，他发表《台湾经济十年来的发展之检讨与展望》一文，再度说明民生主义与自由经济是相融的，"民生主义在生产方面，完全符合自由经济的基本原则，容许私人企业及私人利润的存在，也就是容许私人经济与价格制度的存在"[注]。他耐心解释，所谓自由经济制度，是个人受利润动机的驱使，接受自由竞争市场下的价格指示，依照自己的意志，从事生产与销售等经济活动……并非不容许当局对个人经济活动有所干涉，亦非不容许当局经营若干企业。"国父主张平均地权、节制资本，但不废弃私有财产；主张发达国家资本，但不扼杀自由经济下的私人企业精神"。最重要的是当局"可以采取租税政策、社会安全政策等，以防止财富集中，解决自由经济下的分配问题"[注]。

他无奈地问："我们为什么要误解国父民生主义的精神，硬认为其与自由经济完全不兼容呢？"[注]

改革正陷于进退两难的时候，陈诚任命尹仲容为台湾银行董事长，当时台湾银行仍承担“中央银行”的功能。不少人反对这个任命，认为尹仲容身兼“美援会副主委”、“外贸会主委”，已经握有太多的权力，现在再出任台湾银行董事长，实在不妥当。但是陈诚不为所动，坚持让尹仲容主掌台湾银行。

有了台湾银行这个平台，尹仲容又像1955年扬子案之前那样，同时掌握经济的计划及推动（“美援会”）、外汇贸易（“外贸会”）及金融（台湾银行）方面的大权，更方便他放手一搏了。

“过去十年台湾经济发展的最大失着，是没有发动一个全面性的革新！”

1960年9月，尹仲容发表《台湾经济十年来的发展之检讨与展望》长文，沉痛地指出，经济发展仅仅快并不够，还需要适当的制度、政治、社会环境相配合，而“过去十年台湾经济发展的最大失着，是没有发动一个全面性的革新”。[注]

他检讨过去十年的经济发展，也一并反省他自己的工作，认为有几项重大的失误：

1.缺乏全面的改革。经济活动与文化、社会、政治各方面有不可分离的关系，要改革，就要全面去改。当局的行政效率、执法能力及工商界勇于创业的企业家精神等等，都远远不符合现代经济发展的要求。

2.没有从建立制度着手。许多和经济发展密切相关的制度，例如税制、金融制度等，始终得不到全面的配合。自由经济体制，如果没

有一套适当的制衡制度，作为当局施政的范畴，整个经济运行便会失去调节。

3.未能有效地控制消费。消费率高过储蓄率，资金无法累积。

4.错误的投资。忽视了出口制造业的发展，工业也缺少远大的计划，不敢向岛外发展，没有在国际上竞争的决心。他认为当局应该建立一两个规模较大、像样的产业，足以在国际上竞争，同时可以作为火车头，刺激、领导岛内经济的发展。

5.缺乏人口政策。人口增加率必须和储蓄率、经济发展政策相配合。㊟

他以罗斯托（W. W. Rostow）的发展理论来评估台湾经济发展的程度，认为台湾已度过了传统社会和过渡阶段及起飞前的准备阶段，正处于“将飞未飞”之际。今后必须集中一切资源，发展少数几个有前途的出口型产业（例如纺织业、化学工业等），并且推动一个涵盖观念、习惯、制度各方面的全面革新，努力突破发展的瓶颈，那么，很可能两三年内台湾经济就可以起飞了。㊟

尹仲容这篇文章发表后，立刻引起学界及工商业界的热烈讨论，但批评多于赞扬。

大多数批评认为尹仲容太过乐观，他们怀疑台湾经济是否符合罗斯托的发展阶段论中即将脱离过渡期而达到起飞前的准备期。也有人指出，当前台湾政治、社会及制度离现代化经济形态还远得很，对于工商业发展的规划、奖励及辅导措施，并没有落实。例如外汇改革、“奖励投资条例”的制定、工业区的规划等，都看不到整体的规划，十分零碎。再加上租税过重、金融制度无法配合等等，如此的经济环境，根本无法支持经济起飞。㊟

另外还是有人站在公营企业的立场上，批评尹仲容这些经济主管官员“以计划经济之名，行自由经济之实”[注]。例如张弦批评尹仲容太过重视民营企业，他认为台湾工业的成就并非纯民营所致，而且“宜公营者勿私营……公营自较民营重要，‘宪法’144条与145条已有明文规定”[注]。

包裹“立法”：“奖励投资条例”

无论如何，“十九点财经改革措施”未能贯彻执行，还有一个原因：它只是一纸行政命令，并没有法律的约束力。为了使这些改革措施贯彻执行，“美援会”积极寻求“立法”。但是，有关财经的“法令”多如牛毛，如果一一检讨，逐个“修法”，再送“立法院”完成“立法”程序，势将旷日废时，缓不济急。于是，在尹仲容领导下，“美援会”把改革措施中有关投资的部分，汇集、包裹在一个“法案”里面，即“奖励投资条例”，送请“立法院”通过。

“奖励投资条例”获得陈诚的大力支持，“财政部”、“经济部”也和“美援会”一起努力，终于在1960年8月31日“立法院”三读通过，并于9月10日公布实施。

这个条例的主要精神，是以租税减免的方式，奖励储蓄、投资与出口，以加速经济发展。条例第五条规定，凡是符合奖励标准的生产企业，“自开始营业之日起，免征营利事业所得税五年；其新增设备，使其生产能力大于增产扩充前百分之三十以上者，得就其事业全部所得核算，新增之所得同受免税五年之待遇”。

第十五条规定，“个人二年以上之储蓄存款或定期储蓄，其利息所得免予扣缴，及免予课征综合所得税”。

第十六条规定，为促进外销，“凡经营外销业务或以提供劳务取得外汇收入者，其全年外销结汇所得总额，得扣除百分之二，免予计入所得额，但以不超过其上年度外销结汇所得总额百分之二十五为限”。该条款还规定，营利企业以其产品或购进之货品自岛外销售者，其外销营业额免征营业税。

第二十二条规定，岛外营利企业在台湾未设置分支机构或代理人者，其在台湾发生之营业免纳营业税。

第二十三、二十四条规定，生产企业供生产用之不动产，契税减半，机械器具则免征户税。

“奖励投资条例”同时也简化取得工业用地的行政手续，并且便利公营企业转移民营，不但手续简化，还可以所得之款设立开发基金，用以发展民营企业。

“奖励投资条例”若是没有“财政部长”严家淦的支持，不可能获得通过并付诸实施，因为这个条例既然以租税减免为重点，首当其冲的就是“财政部”。当时台湾财政收支仍有巨额赤字，如果再大量减免赋税，必定影响税收，赤字将更加严重。所以在草拟阶段，“财政部”内部就反弹四起，几乎都不赞成！几乎就是两年前外汇贸易改革时的情景重演。

反对最激烈的仍旧是财政预算方面直接相关的“赋税署”及“关务署”，但严家淦决心改革，不为所动。他深知，过去为弥补财政赤字，虽然不断提高税率、开立新税，但只能治标而不治本。要彻底解决财政赤字问题，唯有暂时牺牲税收，鼓励投资，扩大经济基础，培养税源。只有这样，税收才能随之增加，财政赤字问题也才能迎刃而解。所以他宁愿减税以刺激投资，不愿重赋而杀鸡取卵；宁可牺牲一时的财政利益，以换取经济长远的发展。[注]

这个道理不是一般人能看得透的，严家淦在“奖励投资条例”公布的当天，特别以“‘奖励投资条例’成立后，吾人应有之认识与努力”为题，发表公开谈话，仔细说明唯有促进经济发展、培养税源，税收才能随之增加。为了消除“财政部”及社会大众对于财政收支可能减少的疑虑，他表示，赋税制度合理调度之后，逃漏税的动机必将降低，税务行政的效率也可获得改进，再加上经济发展带动居民所得增加，以及当局控制支出，“国库”收入应当不至于受影响。[注]他还不厌其烦地以1951年营业税降低及1958年税率调整为例，说明只要经济快速增长，税收将会不减反增。[注]

严家淦还进一步呼吁社会大众支持持续的改革与开放。对于“奖励投资条例”，他特别提出三点补充：

1.“奖励出口条例”只是一个开始，并不代表成功。徒法不足以自行，还需要执法者了解其中“立法”的精神。

2.这个条例只是“十九点财经改革措施”的一部分，其他的租税制度、金融制度都还在检讨中，需要及时改进。同时，外汇贸易的管制也必须不断放宽。

3.仅有当局财经政策方面的改进还不够，必须社会、政治、文化等多方面进行配合，才能毕竟全功。[注]

“奖励投资条例”经过正式“立法”，效能果然不一样。有了之前受挫的经验，这一次，陈诚命令“美援会”来负责推动。“美援会”自然特别用力，而且全岛上下的觉悟和支持也大为改善。“美援会”结合各个机关、民营企业、学术界和民间团体一起来推动、监督这个条例的施行，很快出现立竿见影的效果，民营经济蓬勃发展，岛内投资增加，岛外投资也开始进来了。

正当台湾经济开始快速提升的时候，尹仲容突然病倒了。1962年12月26日，他因急性肝炎住进医院，不到一个月，1963年1月24日就过世了，当时不满60岁（还差57天），还未看到他推动的改革开花结果。

从1958年到尹仲容逝世的1963年，这5年是台湾经济发展的关键时期。财经官僚推出的改革措施例如1958~1959年的外汇贸易改革、“十九点财经改革措施”、“奖励出口条例”、建立加工出口区、设立投资小组等重大的改革，几乎都在这5年中实行，而这些改革，都是台湾后来30年经济发展的关键。

---

1. 王昭明口述访问。
2. 尹仲容“对当前外汇贸易管理政策及办法的检讨”，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第132页。
3. 尹仲容“对当前外汇贸易管理政策及办法的检讨”，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第147页。
4. 尹仲容“对当前外汇贸易管理政策及办法的检讨”，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第147页。
5. 同上，第149页。
6. Neil H. Jacoby, U.S. Aid to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-help, and Development, NY: F. A. Praeger, 1967, p. 34–35.
7. 郝乐逊“台湾之经济发展”，载于《国际经济资料月刊》第3卷第1期，1959年7月，第3页。
8. 郝乐逊“台湾之经济发展”，载于《国际经济资料月刊》第3卷第1期，1959年7月，第3页。
9. 同上，第5页。
10. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第138页。
11. “郝乐逊先生的进言”，载于《征信新闻》，1956年6月29日。
12. “有感于郝乐逊先生之言”，载于《公论报》，1959年6月29日。

13. 束云章“赞同郝氏的意见”，载于《国际经济资料月刊》第3卷第1期，1959年7月，第8页。

14. 陈式锐，“论‘加速经济发展计划’”，载于《财政经济月刊》第10卷第5期，1960年4月，第9页。

15. 同上，第10页。

16. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第139页。

17. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第128–129页。

18. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第139–140页。

19. 叶万安“台湾工业发展政策的研定与实施”，载于《台北市银月刊》第14卷第12期，1983年12月，第10–11页。

20. 叶万安“台湾工业发展政策的研定与实施”，载于《台北市银月刊》第14卷第12期，1983年12月，第10页。

21. 叶万安“台湾工业发展政策的研定与实施”，载于《台北市银月刊》第14卷第12期，1983年12月，第11页。

22. 叶万安“台湾工业发展政策的研定与实施”，载于《台北市银月刊》第14卷第12期，1983年12月，第11页。

23. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第140页。

24. 王作荣《我们如何创造了经济奇迹》，台北：时报文化出版公司，1978年，第59–61页。

25. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第139页。

26. 王作荣《我们如何创造了经济奇迹》，台北：时报文化出版公司，1978年，第25页。

27. 王作荣口述访问。

28. “加速经济发展计划大纲及十九点财经改革措施推行进度报告”，台北：“美援运用委员会”，1960年，第3–7页。

29. 蒋介石日记，1960年1月7日，斯坦福大学胡佛研究院档案馆。

30. 叶万安口述访问。

31. 陈式锐“论‘加速经济发展计划’”，载于《财政经济月刊》第10卷第5期，1960年4月，第7页。
32. 王作荣《壮志未酬》，台北：天下远见出版股份有限公司，1999年，第195页。
33. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第143页。
34. 吴演南“自由经济不合时宜”，载于《政治评论》第4卷第3期，1960年4月，第79页。
35. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第142页。
36. 尹仲容“论经济发展”，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第174页。
37. 同上，第174–176页。
38. 尹仲容“论经济发展”，收录于《我对台湾经济的看法全集》续编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第175页。
39. 同上，第182页。
40. 尹仲容“台湾经济十年来的发展之检讨与展望”，收录于《我对台湾经济的看法全集》三编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第92页。
41. 尹仲容“台湾经济十年来的发展之检讨与展望”，收录于《我对台湾经济的看法全集》三编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第92页。
42. 尹仲容“台湾经济十年来的发展之检讨与展望”，收录于《我对台湾经济的看法全集》三编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第93页。
43. 同上，第70页。
44. 尹仲容“台湾经济十年来的发展之检讨与展望”，收录于《我对台湾经济的看法全集》三编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第70–75页。
45. 同上，第75–80页。
46. 尹仲容“台湾经济十年来的发展之检讨与展望”，收录于《我对台湾经济的看法全集》三编，台北：“美援运用委员会”，1963年，第44–45页。
47. 张弦“与尹仲容氏谈台湾经济”，载于《革命思想月刊》第9卷第2期，1960年8月，第10页。
48. 同上，第13页。
49. 叶万安口述访问。

50. “严前总统家淦先生哀思录”编纂小组编“《严前总统家淦先生哀思录》”，台北：“行政院新闻局”，1994年，第191页。

51. “严前总统家淦先生哀思录”编纂小组编“《严前总统家淦先生哀思录》”，台北：“行政院新闻局”，1994年，第191页。

52. “严前总统家淦先生哀思录”编纂小组编“《严前总统家淦先生哀思录》”，台北：“行政院新闻局”，1994年，第219页。

第六章 改革的推手：政治领导与财经官僚

蒋介石和陈诚都是孙中山思想的忠实信徒，认为只有国家管理的计划经济才能公平有效地分配资源、从事国家建设。然而，他们在20世纪50年代的经济辩论中都逐渐改变了这个想法，最后抛弃了数十年的计划经济思想，转而支持经济改革，推动市场经济。[注]

在这场惊涛骇浪的经济改革和思想变革中，陈诚起了至关重要的作用。他总管台湾的经济发展，无论在探索经济发展的途径时还是在历次财经辩论中，他都支持富有改革思想的技术官僚。陈诚信任他们，时时在他们背后给予各种行政支持，在他们受到批评、羞辱甚至身陷囹圄时，为他们打气。无论是精神还是物质上，陈诚始终是他们最有力的支柱。

受陈诚重用的技术官僚中，最突出的是尹仲容和严家淦。尹仲容长于厘定政策及推动全盘经济建设，严家淦则擅长协调沟通。陈诚深谙两人特性，因才器使，使两人能够发挥所长，共同创造了台湾经济奇迹。另外还有杨继曾以及后来的李国鼎等，也都得到陈诚的赏识及倚重，肩负起重大的经济责任。

他们几位为什么会在国民党众多精英中脱颖而出，成为改革的推手？从他们的经历、个性以及人生际遇中，可以看出端倪。

陈诚：刚毅果决的政治领导和经济决策者

从1950年到1963年这13年间，绝大多数经济问题，陈诚都是最关键的决策者。他的每一个决定都关系着台湾经济制度的走向，也带动了台湾经济制度的重大变化。

陈诚个子瘦小，但果敢坚毅、有担当。他和蒋介石以及其他国民党领导一样，深深陷于败退台湾的耻辱之中，时时抱着“雪耻复国”的决心。60年代早期跟随他的英文秘书钱复记得，陈诚曾问他：“大陆失败就是因为经济没搞好，到底什么地方出错了？”又常说：“我不懂经济，经济的事情就让专家来做吧！”(注)军人出身的陈诚，原本很少想到经济方面的事情，因为在大陆的失败，使他到台湾后开始思索经济的问题。他想找出答案，因此思想变得比较开放，愿意倾听他人的意见，也促使他尝试用创造性的思维来解决难题，特别是经济问题。

果敢睿智，能在困难中做决策

陈诚在1949年以前担任的都是军职，从排长、连长一路升到军政部长、参谋总长兼国民政府东北行辕主任。1948年秋，陈诚因病动了大手术到台湾休养。那年年底，国民党在国共内战中节节败退，蒋介石决定下野，下野之前，命令陈诚就地接任台湾省主席。

台湾当时情况非常危急，眼看着中共即将席卷整个中国大陆，许多官员、军人、眷属及平民渡海来台，人口突然增加了100多万，经济受到巨大冲击，社会紊乱，百业萧条，物价指数飞涨，台湾随时有覆亡的危机。

陈诚接任省主席之后，首先稳定台湾民心，颁布戒严令、推行三七五减租、币制改革，对日后台湾整个政经结构的稳定与发展，有重大的影响。尤其是三七五减租等一系列的土地改革，不但改造了台湾

农村、改善了农民生活，而且把部分农村资源转移到了工业建设上，帮助国民党政权在台湾立足，也促进了台湾的工商业发展。

陈诚有敏锐的判断力和坚定的决心，能在危乱中做决定，并确实执行。推行土地改革时，来自地主、省议会等各方反对的压力排山倒海而来，陈诚一夫当关，抵挡各种挑战，得罪了不少人，最后圆满完成改革。

50年代两次财经大辩论，陈诚都在极关键的时刻做了正确的决策。1952~1953年第一次财经大辩论，陈诚大胆地改变国民党数十年来计划经济的思维，以民营企业作为经济发展的动力，当局保障私有财产，并扶植民营企业。1957~1958年第二次财经大辩论，双方都言之有理，而且改革的牵涉相当大，主事者的确很难做决定。但是，在那样复杂、利弊互见、得失难料的情况下，陈诚竟然决定支持尹仲容等的外汇贸易改革，其胆识和智慧，不是言辞说得清的。

知人善任，尊重专业

陈诚还有一项最了不起的领导风格——知人善任，尊重专业，充分授权。他在50年代及60年代初两次出任“行政院长”，重用许多财经技术官僚，信任他们，给他们空间，让他们发挥所长，为台湾培养了一批财经方面的干才，也积累了台湾经济快速发展的经验。

陈诚用人有独到之处。1950年他首次出任“行政院长”时，邀请黄少谷担任“行政院”秘书长，令许多人意外。陈诚是军人出身、个性极强，黄少谷则个性圆融。黄少谷对陈诚一向敬而远之，陈、黄素少来往，而且两人不久前还为了一件事弄得不愉快，彼此心存芥蒂。所以，面对陈诚的邀请，黄少谷坚辞不受。但陈诚极力邀请，又请蒋介石出面谆劝，黄少谷碍于蒋介石面子，才勉强接受。孰料，四年多

来，两人相处愉快，黄少谷长于沟通协调，对陈诚襄助甚多；陈诚也对黄少谷信任有加，充分授权。黄少谷自称被陈诚的领导风格“征服”，因为陈诚待僚属开诚布公，肯听逆耳忠言，而且陈诚有担当，“见解坚定，凡事一经决断，就难动摇”注。

陈诚看起来严肃，很有威仪，其实他从善如流。长期追随他的冯世欣记得，抗战时陈诚经常给部属训话，一讲就是一小时，大家站得吃不消，于是他们办公室有人用陈诚的名字写了一副对联，苦中作乐。上联是“陈腔滥调”，下联是“诚哉斯言”，横批是“辞多不修”（陈诚字辞修）。这件事后来被陈诚知道了，大家以为陈诚会大发脾气，没想到陈诚竟然说：“很好，以后我少说两句就是了！”注

只有陈诚能用尹仲容！

陈诚重用尹仲容，是台湾经济发展史上著名的佳话。尹仲容聪明绝顶，但性格刚直，言辞坦率，与中国传统官场格格不入。如果没有陈诚，尹仲容很可能终生不得展其志。追随尹仲容多年的王昭明、叶万安都指出没有陈诚的信任与支持，“尹先生不会成就那么了不起的事功”注。曾任“经济部次长”的汪公纪也说：“只有陈辞修能用尹仲容这样的人才。”注许多参与台湾经济改革的人士都说：尹仲容的功业得力于陈诚的大力支持，“二人可说相得益彰”。注

50年代初，陈诚先是重用尹仲容为台湾区生产事业管理委员会副主委、“中央信托局局长”、“经安会工业委员会”召集人、“经济部长”，等于把台湾经济规划、推动、美元运用及四大公营公司民营化的重任都交给了尹仲容。1958年陈诚第二次“组阁”，当时正是经济转型、外汇改革的关键时候，他大胆任用尹仲容为“外汇贸易审议委员会主任委员”、“美援会副主委”（陈诚本人兼任“主委”，但把实权交给尹

仲容）、台湾银行董事长，让尹仲容全权规划推动外汇改革及经济转型。当时已有人表示尹仲容权力太大，会出问题，但陈诚信任尹仲容，而尹仲容也不负所望，为台湾经济发展立下不世的功业，自己却两袖清风。

陈诚欣赏尹仲容的才华，善用其长而避其短。尹仲容说话率直，在会议上发言经常是一马当先，滔滔不绝，又夹杂专业术语及英文名词，陈诚常皱眉，甚至出现不豫之色。但陈诚最后做决定时，仍极尊重尹仲容的意见。甚至尹仲容有时顶撞陈诚，性格刚强的陈诚居然也能忍受。

例如，1959年，“行政院院会”中有人主张食米可以外销，陈诚觉得很好，表示支持。尹仲容当场反对，他认为粮食局局长李连春报上来的数字不准确，陈诚很尴尬，立刻解释：“李连春是粮食方面的专家，我们应当信任他。”但是尹仲容仍坚持自己的看法无误，这件事在“院会”中一连争辩了两次，结果还是陈诚让步，尊重尹仲容的意见。当时许多人不解陈诚为什么这样容忍尹仲容，事后陈诚对身边的人说，能干的人都是有个性的，尹仲容的争辩是为了大局，所以容忍了。㊟

1955年，尹仲容因为扬子木材案辞职在家，真相未明之前，社会上谤议不断，对爱惜名声的尹仲容身心打击甚大。那个年代，没有什么保险救济，尹仲容又是个清官，一离开工作，家里的吃用立刻成了问题。几位受过尹仲容帮助的工商界人士送钱去，都被尹仲容斥退。不得已，尹太太只好在自家院子里养鸡贴补家用。尹仲容的幕僚王作荣记得，当时只有陈诚谅解他，信任他。陈诚曾两次托人送钱来，大概是新台币2000元，这笔钱，尹仲容收下了。来人特别转达陈诚的嘱咐：“好好在家休息，不要说话。”㊟言下之意，陈诚要他少说话，静待水落石出，洗清冤屈，日后复职。

台湾闻名于世的外汇贸易改革，就是尹仲容复出后担负的第一项重任。圆满完成任务后，尹仲容接着推出“加速经济发展计划”，随后又联合“财政部”、“经济部”提出“奖励投资条例”。这一连串的改革改变了台湾经济的面貌，也改变了台湾人对经济的观念和行为。1958~1963年，陈诚第二次出任“行政院长”的5年间，台湾经济通过体制改革，顺利地从计划经济转向市场经济。

尹仲容感念陈诚知遇之恩，戮力从公，全不顾自己的健康，一天当作好几天用，直到鞠躬尽瘁。尹仲容除了有胃病、肝病外，还有严重的痔疮。好几次同人看到他的坐垫因为痔疮发作被血染红了，劝他回家休息，他不肯，常说：“我得到陈辞公厚爱，愿一死以报知遇。”注

1963年1月24日，尹仲容英年早逝，陈诚极为伤痛。尹仲容的灵柩安葬在阳明山，陈诚来到墓地，独自在凉亭中沉思甚久。

重用严家淦掌财政

陈诚对严家淦也是青眼相看，他两次“组阁”都选择严家淦为“财政部长”，都不符政坛常情，但仔细观察，实在是神来之笔。

陈诚第一次“组阁”，1950年3月10日，当时严家淦担任“经济部长”才40天，椅子还没有坐热，陈诚一上台就把严家淦调为“财政部长”，这个举动颇不寻常。8年后，1958年3月，陈诚二次“组阁”，这时严家淦早已交卸“财政部长”一职，已经担任过台湾省主席、“行政院退除役官兵辅导委员会主任委员”、“美援会主任委员”，资历已超过“财政部长”。但为了确实实行外汇贸易改革，陈诚力邀严家淦回锅担任“财政部长”，这等于降级任用，而严家淦竟然也欣然同意。

为什么如此安排？陈诚明白，任何经济改革，没有“财政部”的支持配合，是不会成功的。更何况，外汇改革首当其冲的就是“财政部”税收减少及通货膨胀的顾虑。当时“财政部”内一片反对，原来的“部长”徐柏园甚至辞职表示抗议。陈诚了解严家淦的性格及才干，在那个紧要关头，他相信只有严家淦才能稳住“财政部”，也只有严家淦才能和尹仲容、杨继曾（“经济部长”）合作配合，完成改革。

而严家淦也因为陈诚的信任，不计名利得失，愿意顶着炮火，二度担任“财政部长”，担起外汇贸易改革的重任。

开明开放，支持创新思想

陈诚常说自己不懂经济，但他显然是国民党高层最早接受新观念、最早由管制经济理念转变为计划的自由经济理念的少数领导之一。他在做决策时，常表现出对创新思想的支持。例如，早在1953年第一次经济大辩论时，陈诚就明白表示：“要充分发展经济建设，有一个最基本的条件，此即扩大企业自由，替私人资本开辟一条平坦广阔的路。”[注]他毫不掩藏对民营企业的支持。

从那个时候起，他就支持扩大企业自由，认为保障私有财产、发展民营企业，才能发挥个人的最大潜力。他支持尹仲容等人全力发展工业，希望台湾从农业向工业跨越，最后形成一个“中产阶级”。[注]还有，20世纪50年代中期以后，公营企业派与主张民营的工业部门官员经常有争执，主要是为了新兴工业究竟该交给公营还是民营。争执最激烈时，双方只好到陈诚那里去处理，许多重要的决策几乎都是由陈诚做最后的仲裁，而他都是站在民营一边。新竹玻璃公司、人造纤维厂、PVC塑料工业、台电电费计价问题等，都是明证。

另一方面，他思想开明，重视专家意见。他信任尹仲容、严家淦、杨继曾、李国鼎等技术官僚，充分授权，并支持他们的做法。而这些做法很快证明是有效的，于是他更加信任他们，甚至在当局高层激烈的财经辩论中，他也大胆采择了尹仲容等人的建议。

领导者与技术官僚良性互动，使陈诚能带领那一批济济之士，成就台湾经济快速发展、顺利转型的业绩。

尹仲容：台湾经济改革总设计师

尹仲容被称为“台湾经济之父”、“台湾经济的总设计师”、“财经教父”、“台湾经济沙皇”。他是50年代台湾少见的拥有自由贸易思想的官员，从1949年到台湾到1963年逝世，这14年间，除了赋闲在家的两年外，他都是台湾经济发展的领军者，不但为当时停滞不前的台湾经济打开一条出路，更带头改革，扭转了台湾整个经济制度，使台湾顺利地由计划经济转向市场经济，奠下之后台湾30年经济快速发展的基础。

尹仲容聪明率真、锋芒毕露，有时显得得理不饶人。这样的个性在中国官场是不容易生存的，何况他并不是国民党党员。可是他却有特殊的机遇，陈诚信任他，把当时台湾经济规划、金融、外汇管理、美援运用、对外贸易及公营企业发展的大权都交到他手中。

呼吁开放政策，扛起改革大旗

其实，尹仲容刚到台湾时，推行的是严格的管制政策，曾遭到不少自由经济学者的批评。1952年，蒋硕杰和他初次会面不欢而散，认

为他“只知道计划经济工业发展”[注]。邢慕寰1951年与他初次谈话也是话不投机，对他的印象坏极了，认为他“只不过是一个刚愎自用、满脑子都是计划经济管制的官僚”[注]。

但是，很快，尹仲容变了。他在1954年开始呼吁减少管制，尤其是1957年复出后，更一马当先，大力呼吁外汇贸易改革及社会、行政的全面改革开放，并一肩扛起改革的大旗，轰轰烈烈地展开50年代末期经济自由化的工作。

拔除一个旧观念很难，建立一个新观念更难。尹仲容为什么会在短期内改变对经济的看法？台湾的例子是经济学上著名的案例，也是经济学家心中的谜。

经济学家邢慕寰、吴惠林都认为是“一本书改变了一个人”，把功劳归于蒋硕杰的努力。[注]因为蒋硕杰在最适当的时机把米德的书介绍给尹仲容，使尹仲容因此而“洗脑”，这实在是件“扭转乾坤的大事”[注]。

也有人指出，是扬子案使尹仲容因祸得福。扬子案固然给尹仲容极大的打击，但是他因此退职在家沉潜的两年间，对经济问题有深刻的反思，使他对经济的理解出现了巨大的变化。

跟随尹仲容多年、经常和尹仲容讨论经济问题的王作荣不否认这些说法。但是他强调，尹仲容并不是经济学家，而是位经济行政官员，他的经济政策最大的特色是“务实”，不拘泥于某一特定学说。他重视的是如何务实地解决问题、增加生产，并不在意什么经济理论。因此，王作荣认为尹仲容在1954年以前及1957年以后的差异，并不是他的经济思想有特别变化，而是当时台湾的经济情况改变了，所以尹仲容的做法也因而改变。[注]

无论如何，赋闲在家的两年，让尹仲容有较多的时间研读经济学著作，并思考、检讨台湾经济发展的策略。所以，1957年他重回官场后，率直的个性仍在，但他变得更有耐心，更加尊重记者与同事，而且思想更加活跃。这些性格和技巧上的转变，使他在外汇贸易改革中，更能说服那些“部长”、银行家和经济学家接受他的建议。(注)

王作荣指出，尹仲容这种灵活务实的经济见解主要来自3个方面：

1.早年的实务经验。早年任职于中国建设银公司，其后到美国负责资源委员会战时物资采购事务，后来又跟随宋子文在行政院执行战后经济复原计划，使得他既有实务经验，又具备现代化企业经营理念，比一般财经官僚务实，也较有创新思想。

2.尹仲容勤敏好学，随时研读欧美经济著作，随时掌握岛内外经济情势和新知。王作荣、王昭明都指出，尹仲容求知若渴，手上随时都拿本书或杂志，无论是在车上还是办公室，只要有几分钟的时间，他就低头阅读。

3.尹仲容喜欢和学者专家讨论经济，虚心学习，从善如流，因此，政策上受经济学家的影响不小。(注)

邢慕寰指出，尹仲容聪明、心胸开阔。50年代初，他几次跟尹仲容辩论，提出的一些经济学原理，一般人根本无法了解，可是尹仲容“很快就听懂了”(注)。

吴惠林观察尹仲容经济政策的转变，认为尹仲容是理工出身，“并没有既得的经济思想，保持开阔的心胸，听得进有道理的理论以及由之形成的政策”，因此才能在读了米德的书后，开始接受市场技能、自由经济的概念。(注)

同时，他很善于将政策落实为“法律”，并且努力贯彻执行。他认为一切观念与政策都需要用“法律”来落实、规范，只有确定了“法律规章”，才能保障人民的利益，也才能真正带动人民经济行为及观念的改变。因此，他每到一个机构，就立刻成立主管“法律”的单位。他在“外贸会”成立“法律小组”，并组织“法规整理临时小组”，在“美援会”成立“法律编修组”，在台湾银行成立“法律事务会”，积极编修各项“法规”。以“外贸会”为例，当时几乎每个月都公布四五种“新法”或“修正法”。[注]借着一项一项的“法律规章”，台湾才逐渐调整了经济结构，扭转了当局及人民对经济的观念。

以管制经济的手段推动市场经济

尹仲容自己也曾解释，他的经济政策及思想并不执着于某一学派或某一制度，他的基本观念不过是如何在现实环境中切实有效地解决问题，其目的是为台湾谋求最大的经济利益。他绝不拘泥于某一学说，“因为实际问题千变万化，绝不是引用某一学说、守住某一主张，一成不变就能应付的”[注]。

尹仲容认为，在经济发展过程中，当局适度的管制与统筹规划，是促进经济发展的必需手段。但一旦经济情况稳定后，管制反而会成为经济发展的阻碍，当局的干预就该减少，让民间自由发展。

至于50年代早期当局的干预，尹仲容打了个比方：台湾启动工业发展“等于在茅屋内撑铁柱，先求安全，再求美化”[注]。这是因为国民党刚到台湾时，台湾经济相当落后，公、民营资本结构畸形，公营企业不仅规模较大，且许多精英分子自然流入公营企业寻求发展，导致民营企业不仅规模小，人才缺乏，无法同发达国家或地区那样以民间企业为发展主流。[注]所以，不得已先由当局统筹负责，同时培养民间

企业领导人才，等到民间有足够的领导人才后，便将经济领导权转移到民间。

尹仲容不认同完全的管制与保护政策，但也不赞成自由放任的经济形态。他倾向自由经济的原则，认为个人有合理的自由意志从事经济活动，并受利润动机的驱使以及价格的支配。但是，在这样的自由经济中，当局应负责规划、引导经济发展的方向。所以，当他认定某种产业为台湾所需，或有利经济发展时，他就运用当局力量及资源，在这个产业发展的初期采取保护及指导措施，使这个产业顺利发展；当产业成熟后，当局的干预便应随之减少，回归市场机制，使产业更自由地发展。

尹仲容把20世纪50年代初期的台湾比喻成“一个需要住院治疗的病人”[注]。1949~1952年，台湾仍然是战时经济，物资短缺严重，用当局调控来维持秩序和稳定是必需的，所以运用管制经济有不得已的需要，因为“自由市场经济是适合健康人的”，而管制经济是用在病人身上的。但是，尹仲容巧妙地运用管制经济的权力来发展一系列民营的新生产业，当民营产业成长后，当局就自动退出，让市场机制来管理。

尹仲容佩服英国的经济学家如亚当·斯密（Adam Smith）、李嘉图（David Ricardo）、凯恩斯（John M. Keynes）等，以及德国的李斯特（Friedrich List）。斯密主张自由贸易，但注重国防，而且目的在追求国富；李斯特提出保护政策以建立民族工业，但强调保护政策只是暂时的。[注]李斯特所处的德国与50年代初期的台湾地区相似。李斯特认为已经工业化的国家在自由贸易的环境中获利最大，但发展中国家则必须依赖保护政策，才能建立自己的工业。所以，对发展中国家言，富国强兵之道要靠政府的作为来促进社会生产、减少社会消费或增加社会投资来促进国民经济的发展；再配合经济发展的情况，采取关税、汇率等政策来保护国民经济体制的发展。因此，政府会以奖励投

资、鼓励劳动等政策促进生产，而以压低物价、降低工资、管制奢侈品等政策减少消费，并以产业政策、公共投资来引导资金的走向。

这个脉络和尹仲容的做法隐隐相合。事实上，尹仲容也一再强调，一切经济活动与资源分配必须要与国家总需要相符合。[注]尹仲容主导台湾经济发展的14年中，无论是前期还是后期的政策及思考，都是一个目的：但求台湾及人民的最大利益。[注]

如果从务实的角度来观察尹仲容的经济政策，那么他的思考脉络就清晰易见了。50年代初期，台湾政经情势危殆、国际收支巨额逆差、外汇储备几乎等于零，唯一的办法只有实施管制。所以尹仲容采取了严格的管制与计划经济。但到了50年代中期，长期通货膨胀已然控制，农业发展已达饱和，工业建设正次第展开，台湾的经济情况已不一样了，此时需要一个有利工业发展的环境。于是，他开始呼吁当局减少不必要的管制，以鼓励外资、侨资来台，并便利开拓国际市场。

扬子案迫使尹仲容退职两年，1957年复出重掌经济大权后，台湾的经济又有很大的转变。岛内投资及生产大量增加，出口逐年提高，外汇储备也逐渐累积，台湾经济发展正处在急需突破的瓶颈状态。这个时候，当初的管制措施不但没有必要，反而成为阻碍经济发展的绊脚石。整个经济到了1957年已显露出外汇贸易的改革刻不容缓，而当时产业及社会的需求也为改革创造了有利的环境。

尹仲容很快看到这种形势，并且有勇气与魄力站出来呼吁台湾经济必须朝自由化、市场化、现代化发展。他不但大声疾呼外汇贸易改革，在1958年外汇贸易改革取得成效后，还进一步呼吁一套“政治、社会及制度的全面革新”，因此1959年出现了影响台湾经济发展极大的“十九点财经改革措施”以及1960年的“奖励投资条例”，使台湾经济脱胎换骨，开始起飞。

孤立于官僚集团和特殊势力之外

尹仲容很幸运，他不是国民党员，但却得到蒋介石、陈诚的信任，进入权力中心，施展自己的抱负。特别是陈诚，对他信任之专，超乎常情。可以说，尹仲容的能力、品德、机遇都过于常人，他才能在台湾闯出了不起的功业。

虽然如此，他不计个人利害、挺而向前的作风，毕竟是官场上的异数。他在“经济部长”任内，许多民意代表、利益团体前往关说、为商人护航，他都毅然拒绝，不知得罪了多少人，不但受到各种压力、批评，还惹上扬子案，受到冤屈。注“立法委员”张九如认为，尹仲容特立独行，毕生“孤立于官僚集团和特殊势力之外”，承担了别人不愿担的风险，做了别人不必做或不必由他来做的事，以致饱受批评与挫折，甚至官讼缠身，鞠躬尽瘁，英年早逝。注

令人意外的是，这位手握财经大权的“经济沙皇”，生活却十分清廉简朴。尹仲容去世后，王作荣、王昭明到他家里帮忙整理遗物，发现尹仲容除了满室的书籍杂志外，“家徒四壁”。一年后尹夫人生病住院，竟无力支付医药费，还是几位老部属凑了1万元，才解决这个问题。注

从1958年起到尹仲容去世，台湾当局进行了一系列里程碑式的财政和经济改革，这些措施大多是由尹仲容首先提出的，因此这一时期也被称为“尹仲容时代”。

严家淦：圆润务实的协调者

不同于尹仲容的锋芒毕露，严家淦谦逊低调，大概是台湾的党政大员中“最被低估的人物”注。对社会大众，甚至对他的幕僚来说，严家淦给人的印象是温和谦恭、没有脾气、没有个性，其实这仅是严家淦的一面，很多人没有机会认识严家淦的另一面。

功成不居的谔谔君子

严家淦对人谦恭有礼，从不疾言厉色，不过，他并不是没有原则的墙头草。曾任“总统府副秘书长”的张祖诒指出，严家淦平日温和谦逊，但遇到大是大非或应兴应革的大政方针时，却十分坚持。无论是反对发行台圆券、改革新台币币制还是改革外汇等，严家淦表现出来的都是有所坚持的谔谔君子。注

王作荣也强调，严家淦做人圆融通达，但做事有原则。台湾早期经济建设的推动和开展，严家淦几乎无役不与，而且居于关键地位。王作荣多次目睹严家淦与尹仲容、杨继曾为了政策争论得脸红脖子粗，也见过严家淦与美国人沟通过程中有所坚持，只是他不居功、不出风头，所以一般人不了解他。注

长期和严家淦共事的李国鼎也指出，严家淦平时很少发表意见，但面临重大决策时，见解总是胜人一筹。注

严家淦还有个特长：擅长沟通协调。王昭明指出，严家淦主持会议，有过人的智慧。他头脑清楚，对问题自有见解。但是他让每个人充分发言、做结论时，也让每个人都觉得自己的意见被重视了，可是结果却朝着严家淦心目中的方向发展，最后皆大欢喜。

长期担任蒋介石秘书的唐振楚记得，当年蒋介石约见财经部门领导听取业务报告，每位领导的报告都很认真，但只要遇到复杂的问

题，蒋介石就会面向严家淦，示意由他发言。这时严家淦就立刻做出言简意赅的综合分析，蒋介石听了，就不再征求他人意见了。注

两任“财政部长”，支持财经改革

台湾光复以来重要的财经决策与措施，严家淦都是重要的参与者、决策者，但他很少公开谈论他的经济思想与政策。从他的经历看来，他从政的前半生几乎都在执行计划经济、管制经济，可是50年代中期以后，他却转为支持民营企业、市场经济。

大陆时期严家淦曾在福建省主席陈仪麾下，主管福建省的贸易行政，担任过建设厅厅长、财政厅厅长，后来又兼田赋管理处处长。1945年台湾收复，严家淦随陈仪到台湾，先后担任台湾行政长官公署交通处长、财政处长兼台湾银行董事长。

1950年2月严家淦出任“经济部长”，但一个月后陈诚把他改调为“财政部长”，兼“美援运用委员会副主任委员”。从1950年到1954年，在陈诚“内阁”完成不少重要的财经施政，三七五减租、公地放领以及其后的耕者有其田政策、确立预算决算制度、“第一期台湾经济建设四年计划”等，这些政策的设计规划，大多是严家淦主持的。1953年，以四大公营公司股票和土地债券与地主换地，就是他的点子。

严家淦1954年担任台湾省主席，1957年改任“行政院政务委员”，兼“美援会主任委员”以及“经安会副主任委员”。从“经安会”到“美援会”，严家淦都参与运用美援擘画台湾产业发展的决策。他与美援公署人员相处融洽，和工业委员会召集人尹仲容合作无间，对尹仲容提出的方案多予支持、配合，两人联手争取美援，完成了一项又一项重大经济计划。

严家淦支持改革，而且有方法、有技巧。1957年台湾正值经济发展的十字路口，也就是第二次财经大辩论的时候。蒋硕杰、刘大中一再呼吁外汇贸易改革，尹仲容也站出来疾呼改革，主张台湾经济由进口替代转为出口导向型经济。但当局绝大多数官员都不赞成，只有少数与工业发展有关的官员支持他们，尤其在1957年底的外汇贸易研究小组会议中，尹仲容面对财经方面的保守势力，孤掌难鸣，陈诚也不知如何抉择。眼看着改革的议题极难推动，就要陷入僵局，没想到1958年1月严家淦加入后，情势立刻改观。严家淦很快综合各方意见，简洁、明白地将分歧归纳整理，说给陈诚听，并技巧地把结论导引到他认为应该依循的方向，最后陈诚决定采纳尹仲容的意见，实施外汇贸易改革。

1958年春，陈诚推动外汇贸易改革。陈诚认为，改革不能缺少严、尹任何一人，而严家淦是最理想的“财政部长”。严家淦了解陈诚用心良苦，他也不辞艰辛，全力以赴。

当时台湾财政仍极困难，而严家淦不但全力配合“外汇贸易审议委员会”提出的外汇改革，同时还要安抚“财政部”内的反弹。他的心胸、眼光与政治担当令当时“经济部”及“外贸会”的人员印象深刻。[注]

外汇改革后，严家淦又与尹仲容联手进一步推进财经改革，完成“十九点财经改革措施”，实施1960年的“奖励投资条例”。1958年的外汇贸易改革及1960年的“奖励投资条例”被视为台湾经济发展的关键政策，如果没有严家淦在“财政部”的支持与配合，很难完成。

陈诚在1963年因病辞“行政院长”，严家淦继任“行政院长”，并兼任由“美援会”改组的“经济合作发展委员会主任委员”。1969年当选“副总统”，仍兼“行政院长”，直到1972年再度当选“副总统”为止。将近9年的时光，严家淦继陈诚领导台湾的经济建设，完成两次四年经建计划，使台湾每年经济平均增长率达10%，对外贸易由7亿美元上升到40

亿美元，并于1970年实现贸易顺差，国际上开始谈论“台湾经济奇迹”。

欣赏尹仲容，转变对经济的看法

严家淦也和国民党其他高层一样，相信只有依赖强有力的计划经济，才能成功实现台湾的工业化。但是，当这条路线陷入困境时，他务实的本性就显现出来了。他虽然没有参与1953年第一次财经大辩论，但公营企业和民营企业孰优孰劣的各种论点，使他认识到要解决工业化问题，并不是仅有公营企业一途。顺着这个思维探讨，最后他摒弃了自己坚信多年的计划经济，开始接受私营经济、价格机制。

严家淦思想转变的过程中，对他影响最大的，莫过于尹仲容。他欣赏尹仲容的才华，更赞同尹仲容的理念，不知不觉中成为尹仲容的重要支持者。

严家淦第一次对尹仲容公开支持是1950年2月。当时生管会在尹仲容的领导下，勇于任事，剑及履及，做得有声有色。做得好就难免和其他机构（特别是和财经有关的单位）权责重叠，引起不满。

不仅如此，尹仲容在生管会以及之后的工业委员会大力发展进口替代工业，严家淦都在“财政部”提供财政支持。1958年的外汇贸易改革，严家淦和尹仲容合作无间，完成了外贸体制的改革。

最难得的是，严家淦是“奖励投资条例”的催生人之一。为了刺激奖励投资，他做了任何一位“财政部长”不会做的事：减税与免税。[注]

严尹搭配，关键中的关键

严家淦和尹仲容个性不同。尹仲容豪爽直率、锋芒毕露，凡事敢为人先；严家淦则冷静沉稳、谦逊自抑。但他非常欣赏尹仲容，赞赏尹仲容的眼光与魄力，与尹仲容联手推动大幅度的财经改革。

王昭明指出，严、尹的搭配是台湾早期经济发展成功“关键中的关键”。注50年代中后期，陈诚是“行政院长”兼“美援会主委”，常召集财经领导人商讨经济建设问题，经常参加的有王云五、严家淦、尹仲容、徐柏园、杨继曾、李国鼎等人，王昭明则以秘书身份列席，负责会议记录及资料整理。王昭明记得清楚，尹仲容通常是会议中词锋最犀利的人，许多重大方案多由他来报告。他的报告丰富翔实，但好用专业术语及英文名词，不具财经理论基础或外语能力不强的人，会觉得不易接受。有几次陈诚被弄得一头雾水，甚至露出不快之色，皱起眉头，迟迟不下结论。这时严家淦就会把之前的报告再综合复述一遍，内容和尹仲容的报告没有任何出入，但条理分明，言简意赅，对专业问题以深入浅出的方式表达，大家容易听得懂，结果很快被陈诚接受。注

王作荣也指出，尹仲容思想活跃、心直口快，和其他财经官员讨论政策时常常变成辩论，甚至是争论，而严家淦多扮演和事佬，缓和争论。有时候这些争论会把陈诚牵扯进来，遇到这种情形，严家淦就会为陈诚简要地陈述各方观点，并评估优劣得失。有了严家淦的分析报告，陈诚就容易做出决策了。注

严尹合作，默契十足，两人心意相通，政策上互相支持，尽在不言中。严家淦并不掩饰对尹仲容的赞誉，但他也清楚尹仲容的弱点。尹仲容过世不久，他曾私下跟秘书王昭明提到自己为什么常为尹仲容解纷：“仲容兄是非的观念甚为执着，对不同意见者常不自觉地严词驳斥，不免因此得罪他人。我和他配合，处处为之缓颊，以寻求人和。吾人的目的不在敷衍应付，而在求减少阻力，使理想得以实现耳。”注

1963年1月，尹仲容因病骤逝，严家淦继任主持“美援会”，用的是尹仲容原来的办公室。他特别要求更换办公室，因为过去几年他经常到这个办公室来，对尹仲容的声容神态难以忘怀，一坐下来满脑子想到的就是尹仲容，实在无法静下心来。(注)

杨继曾

外界很少注意杨继曾，他不像尹仲容那么突出，也不似严家淦长期主管财经业务，但他是个做事的能手，精明干练、冷静稳健。1950年严家淦任“经济部长”，请杨继曾任“政务次长”；不久俞大维出掌“国防部”，又力邀他到“国防部”担任“常务次长”。后来，生管会决定整顿公营企业，陈诚派杨继曾到台糖公司担任董事长兼总经理，负责台糖的整顿。台糖是50年代初期台湾最大、最重要的企业，售糖所得的外汇占当时外汇总收入的80%以上。

杨继曾在台糖8年，做得有声有色。先是和生管会副主委尹仲容合力裁减台糖不符经济效益的糖厂、整顿人事，提升生产效率，后来陆续发展相关副业，转向多元化经营，使台糖业务蒸蒸日上。

1958年，陈诚决定推行外汇贸易改革。他有几个重要的布局：任命尹仲容主管“外贸会”，严家淦再度主掌“财政部”，并把杨继曾从台糖调到“经济部”，负责经济政策的执行与贯彻。从1958年到1965年，杨继曾担任“经济部长”长达7年多。

7年“经济部长”任内，杨继曾大力整顿公营企业，并与“财政部”、“美援会”配合，推动“十九点财经改革措施”、制定“奖励投资条例”、成立“加工出口处”，扩展外销。在其任内，台湾成功地由进口替代工业转为出口导向工业，由管制计划经济逐渐改为市场经济。

与陈诚渊源深厚

杨继曾是兵工出身，毕业于同济大学电机系、柏林工科大学机械工程系。他在政坛上被视为陈诚的人，他在兵工署数十年的工作，大多和陈诚有关。他在兵工署，从研究委员、制造司司长，一路升到兵工署署长。抗战时担任战时生产局军用器材处处长，兼资源委员会国防军备委员会委员。这两个单位是抗战时期国民政府最重要的财经规划及管理单位，人才济济，张兹ā、严家淦、尹仲容、李国鼎等都曾在此任职，许多人后来到台湾担任重要的经济建设工作。

1937年抗战正式爆发，蒋介石决定把沿海一带重要的兵工设施迁到西南，以备长期抗战。这个繁重的工作落在杨继曾头上，他担任钢铁厂迁建委员会主任委员，在战火之中，把上海钢铁厂、汉阳铁厂、大冶铁厂、萍乡煤矿及六河沟铁厂的机器设备拆卸下来，并紧急征集长江上各类船只数千艘，顶着日本战机炮火空袭的威胁，夜以继日地抢运了6万多吨的设备，终于在1938年底武汉失守前夕，把这些兵工厂顺利安置到重庆大渡口，迅速组装营运，成为抗战大后方国防重工业的基础。

尊重利润动机与价格机制

杨继曾是个实干者，推动政策剑及履及，做事明快、讲究效率。有人说他严肃认真，有点六亲不认。[注]杨继曾对于联邦德国战后复兴的速度及成就颇为仰慕，对政府的引导及工业化的印象特别深刻。他认为经济政策应该根据实际情况来制定，经济活动少不了政府某种程度的干预，但政府的干预应该是理性的、间接的，而非政治性的、直接的干预，不可超越此界限。[注]

杨继曾不赞成计划经济，而倾向自由经济，因为“计划经济是力取，自由经济是利诱”，政府管得太多，会造成资源的浪费。[注]他认为必须遵循自由经济的根本法则——利润动机以及价格机制，否则人民不会乐意从事经济建设事业。

至于公营还是民营的问题，他强调不问公营或民营，而是要看企业是否赚钱。不过，基于过去的经验，“最好不要公营”，因为民营企业较有效率。[注]

他认为台湾经济的唯一出路是加速工业化，并积极输出。因为工业化可以利用他国的资源，也不受土地狭小的限制。在杨继曾心中，外销与工业化是一个繁荣循环，扩大外销就能刺激生产，刺激生产就会增加就业与所得，就业与所得增加了，储蓄与投资自然跟着增加，增加储蓄与投资，更会增加生产，于是就更增加就业与所得。[注]

三位能干的Y先生：严、尹、杨

杨继曾与严家淦、尹仲容本为旧识，和尹仲容更是至交，年轻时曾在大陆共组“正己社”，彼此了解、理念接近，所以1958~1961年杨继曾掌“经济部”、严家淦掌“财政部”、尹仲容为“美援会副主委”兼“外贸会主委”，时称“财经铁三角”。三人合作无间，协力推动各项财经改革，被经济学家誉为“扭转乾坤的改革”。[注]

严、尹、杨三人的名字都是字母Y起头，美援单位的美籍顾问有时会叫错。其实他们三人性格很不一样，严家淦内敛谦和，尹仲容聪明、锋芒毕露，杨继曾则是谨慎稳重。他们经常在一起讨论经济建设，三人既为好友，但又各有所司。他们经常为了某一案子，彼此争

得面红耳赤，甚至高声辩论，但一经做出决议，就不再争执，竭力配合执行。㊟

王昭明也指出，那段时期，严、尹、杨等人经常在周六中午聚餐，很多问题在桌上谈论之间便解决了，决定了就立刻付诸执行，效率极高。㊟

任显群、徐柏园、俞鸿钧

任显群毕业于上海东吴大学法学院，少年得志，抗战时期，不到30岁就担任川湘联运处处长，负责支持大后方的粮食供应和交通运输。1945年国民政府收回台湾，首任台湾行政长官陈仪请他担任铁路局长及交通处长，负责台湾海陆空交通的重建。年方33岁的任显群迅速采取若干措施，恢复台湾内外的交通。

二二八事件后，陈仪被撤换，任显群随他回到上海，担任民食调配委员会主委，不久出任杭州市长。1949年，国民党撤退台湾，他到台湾担任财政厅长，1950年又兼台湾银行董事长。那时台湾正苦于“国库”空虚、币值不稳，足智多谋的任显群很快推出“爱国公债”、统一发票、“爱国奖券”、印花税等，增加税收，稳定新台币。这些都是惊人的创举，尤其是统一发票，一直到今天还在使用，许多人称他是“统一发票之父”。他的确是50年代初期稳定台湾财政的大功臣。

此外，他还以省府财政厅长和台湾银行董事长的身份，参与生管会的各项经济建设，和尹仲容、严家淦合作无间，对早期台湾经济发展有重大贡献。

遗憾的是，少年得志的任显群，辉煌的政治生命在1953年戛然而止。两年后，他更因卷入白色恐怖的纷争，被判刑入狱，在监狱待了

两年多，1959年出狱后，自行创业先后开办金山农场、中信百货公司，从此未再涉足官场。

徐柏园是另一位才智出众的财经官僚。大陆时期，他曾担任财政部政务次长、四行（中央银行、中国银行、农业银行、交通银行）联合管理处秘书长、中央银行副总裁。1949年到台湾后，担任台湾银行董事长、“财政部长”以及“外汇贸易审议委员会主委”。

徐柏园主张渐进式的改革，因此在外汇体制改革的政策辩论时期，站到尹仲容的对立面，反对激进的改革。当时他和尹仲容经常在公私场合争论得面红耳赤，甚至为了维护他的立场辞去“财政部长”和“外贸会主委”的职位。不过，那样决绝的立场，后来也改变了。尹仲容去世后，徐柏园再度主持“外汇贸易审议委员会”，他的态度变了，变得不遗余力地推动外汇贸易发展。

徐柏园的改变在当时的台湾政坛，并不是例外。他与许多国民党高层官员一样，原来都是满脑子计划经济，经济态度保守，最重视通货膨胀和财政赤字，认为经济体制改革会带来悲剧，如通货膨胀、外汇短缺等。但是，当看到外汇改革的成效很快显示出来时，他们便放心地转为支持市场经济改革。

俞鸿钧也是位经验丰富的财经官僚，大陆时期曾担任上海市长、中央信托局局长、财政部长、中央银行总裁。1950年之后先后担任“财政部长”、“中央银行总裁”、台湾省主席、“行政院院长”等。他以忠诚和谨慎著称，认为“稳定带来发展，稳定源于发展”，只有先维持稳定，才能求发展。俞鸿钧也认为公营企业应当是工业化的原动力，所以他不欣赏尹仲容提倡的民营化政策，以至于1955年扬子案时，他没有力挺尹仲容。但是，1958年之后，他也逐渐被尹仲容等人的改革思想说服，转而拥护各项经济体制改革。

财经官僚，学贯中西

其实，50年代主管台湾经济发展的官员，很少是学财经的。他们原本并没有特别的经济理念，他们不是经济学家，只能说是技术官僚。他们有几个共同的特点：

第一，他们大多是理工科出身，并未受过系统的财经方面的训练。严家淦学的是化学专业，尹仲容学的是电机工程，杨继曾在柏林学的是机械工程，李国鼎学的是物理。他们深受西方文化的影响，同时又求知若渴，不断吸收新知。严家淦喜读书，有“书痴”的雅号。[注]尹仲容也是随时一书在手。他们阅读范围广及文、史、哲、社会科学等领域，因此他们的思想和行为都较为开放、宽广。

第二，每人都抱着生聚教训、“雪耻复国”之心。他们都受大陆失败的冲击，每个人都怀抱着一种追求国家富强、现代化的使命感，虽然行事方式各异，思想亦有不同，但中心目标都不离“建设台湾，光复大陆”的使命感，所以个个奋发，充满朝气及创造力。

第三，他们的学问人品均是一时之选，都有深厚的中国传统文化造诣。严家淦、尹仲容都学贯中西，中英文造诣俱佳。严家淦的中英文均典瞻优雅；尹仲容出版了《电磁学》、《工程数学》等书，还著有《吕氏春秋校译》以及《郭筠仙年谱》，英文和古文的功力可见一斑。此外，徐柏园才华横溢，俞鸿钧也是中英文俱佳，学养丰富。不仅如此，当时“经安会”、“美援会”人才济济，王蓬、李国鼎、费骅、严演存、潘志甲、王作荣等，个个都是杰出的人才。

第四，他们个个勤奋好学。他们对财经工作的了解，主要来自工作上的历练，还有就是不断学习。除了和美援方面的专家讨论外，他们经常阅读有关经济的书籍或报告，而当时他们所接触到的，大多是欧美自由经济、市场经济、价格功能等文献，也有助于他们逐渐倾向

市场经济。例如詹姆斯·米德的《计划与价格机制》改变了尹仲容的经济观；工业委员会、“美援会”从严家淦、尹仲容、李国鼎到那些年轻的幕僚，都经常阅读《经济学人》、《纽约时报》、《新闻周刊》以及西方经济学论著，这对他们处理经济问题的想法和策略有相当的影响。

不过，他们也有不同的地方。譬如，俞鸿钧、徐柏园比较保守，倾向计划经济思想，主张进行谨慎的渐进式改革。特别是徐柏园，他就任“财政部长”、“外贸会主委”，许多财政、外贸上的管理制度出自他的构想。他认为实行效果尚好，没有必要改变，因此对于改革有疑虑，也因此和尹仲容产生了激烈的争论。

不同的行事风格，也影响了他们在政策上的作为。与他们共事多年的王昭明指出：俞鸿钧、徐柏园比较重视官场中对上司与僚属间的分际，而严家淦、尹仲容则敢于把自己的意见表达出来，也容许他们的属下提出不同的意见。所以，严、尹比较有创新思维，愿意求新、求变。而俞、徐则比较谨慎，重视上面的意见，上面没有指示，他们不会贸然采取大动作改变政策。这种过分的谨慎也使得他们在民营化、自由化的进程开始后，还有些瞻前顾后，脚步就慢下来了。[注]

此外，王作荣认为，早期在大陆的经验亦影响了他们的行为。俞鸿钧在大陆时期就做过上海市长、财政部长、中央银行总裁，徐柏园也曾任中央银行秘书长、财政部次长、中央银行副总裁，两人对当年国民政府在大陆的金融政策都负实际的责任。金圆券与通货膨胀的惨痛教训，可能在他们心中留下了难以磨灭的烙痕，所以他们在历次的政策辩论中，多倾向保守，总是顾虑通货膨胀或社会不安，因而对民营化及自由化的政策心存疑虑。[注]

相反，严家淦、尹仲容、杨继曾等比较年轻，1949年之前担任的都不是决策性的职务，并不负大陆经济失败的责任。没有这个包袱，

他们在解决问题的选择上比较客观、有弹性。[注]

严家淦谦虚委婉，从不对人做严厉的批评，从不对不同的意见做尖锐的褒贬，但他却不是随波逐流之人。他支持创新观念，心中有定见，常采取迂回的方式推动自己的想法。许多重大的财经决策，都靠他婉转细腻、深入浅出的协调与说明，终为国民党领导高层所接受。

尹仲容则富有创造天性，以别于传统的方式解决了一个又一个经济问题。但是他并不躁进，他懂得正本清源，从根本处求问题的解决，而不是头痛医头式地只求问题暂时解决。从他最早对台湾工业的擘画，到1958年以后的金融贸易改革，他都能看到问题的根本，找到经济发展的主轴，仔细规划、深思熟虑后，便择善固执，勇往直前。王昭明认为这种智慧、魄力与担当，在台湾官场是极罕见的。[注]

最难得的是，严家淦、尹仲容两个性格迥异的人碰到一起，却能互相欣赏、互助互补，终于成就了了不起的事业。

杰出的经济学家

许多经济学家在台湾经济转型过程中发挥了重要的影响，其中以蒋硕杰、刘大中、邢慕寰、王作荣的影响最深。[注]

蒋硕杰、刘大中都是国际知名的经济学家，蒋硕杰的家世与国民党高层渊源深厚。他的父亲蒋作宾曾任内政部长，母舅张嘉ā曾任交通部长、中央银行总裁、中央信托局理事长，深获蒋介石、陈诚信任。他和尹仲容自从1952年因为詹姆斯·米德的《计划与价格机制》一书结缘后，一直是尹仲容最信赖的财经顾问。

刘大中是蒋硕杰的好友，经过蒋硕杰牵线，蒋、刘二人从1954年起就担任“行政院”经济顾问，经常针对经济问题提供意见，对当时台湾财经负责人有相当的影响力。1958年的外汇贸易改革，就是基于他们两人的分析建议。

叶万安指出，蒋硕杰、刘大中与尹仲容、严家淦相处融洽，经常在一起讨论问题。尹仲容尤其倚重蒋硕杰，例如1959年为了新台币币值问题，台湾各界有不同意见。不少当局及学界人士主张放松货币、降低利率，蒋硕杰则主张收紧银根、维持币值。尹仲容亦主张维持币值，为此，他经常咨商蒋硕杰，当时有人批评蒋硕杰“专家误国”，但尹仲容相信蒋硕杰的判断，仍坚持到底。[注]后来尹仲容面对巨大的挑战时，甚至把蒋硕杰从美国请回来，两人联手并肩作战。[注]

继外汇贸易改革后，蒋硕杰与刘大中多次联合“中央研究院院士”，向当局进言，对台湾的货币政策、赋税政策及经济发展策略，提出不少积极建议。这些建议也多为决策者采纳，对台湾财经发展贡献卓著。

邢慕寰对台湾自由经济思潮的形成，也发挥了很大影响力。蒋硕杰曾率直地指出：台湾的经济学家，只有邢慕寰真正懂得经济学。[注]邢慕寰也一再指出，如果没有1952年蒋硕杰给尹仲容的洗脑，“台湾经济很可能在一批技术官僚的设计中长久停滞于落后的陷阱……而台湾经济在20世纪50年代初期以后二十余年的辉煌表现，也是遥不可及的梦想”[注]。

有趣的是，邢慕寰与尹仲容初次见面的经历，和蒋硕杰差不多。两人也是话不投机，邢慕寰对那次会面很失望，觉得尹仲容不懂经济。好在，他和蒋硕杰一样，很有心，认为像尹仲容那样掌握经建大权的人，必须要有正确的经济观念，否则台湾经济前途就毫无希望了。于是他在1954年暑假把当时社会上争辩的几个问题，例如土地利

用、工业生产与进出口、外汇汇率、生产经济与就业等，整理出来，兼顾理论与实际，并考虑台湾当时特殊的条件，以“邢杞风”之名，撰成《经济较量与经济政策》一文，深入浅出、有系统地说明市场经济的理念，希望经济决策者能理解、接受。[注]

邢慕寰以浅显的文字，将保护管制的得失以及自由竞争的效果娓娓道来。他指出，台湾应该“对内励行自由竞争，对外建立出口进口连锁”，才能有效运用有限的资源，发挥最大的经济效益。[注]文末还特别注明，作者的目的不在提供实际政策建议，而是希望借此“阐明经济较量对于经济政策的重要……如何调和经济较量和经济以外的考虑，全赖决策者明智的抉择”。尹仲容读了那篇文章，深有所感，不久就亲自到邢家与邢慕寰当面讨论这些问题。[注]

五六十年代初期，邢慕寰经常在报章发表经济方面的意见，阐释自由经济理念不遗余力。尹仲容常读邢慕寰的论著，经常邀他一起讨论，两人起初时常争辩，但后来观点相近，成为好友，尹仲容非常重视邢慕寰的意见。[注]

至于王作荣，他的影响主要在于他和尹仲容的互动。王作荣是知名的经济学家，认为经济发展初期，当局适度的指导有其必要；但归根究底，仍要以私人企业、市场机制为原则。

王作荣曾追随尹仲容10年，先任“经安会工业委员会”财经组专门委员，后来担任“美援会”参事兼经济研究中心主任，负责经济研究工作。尹仲容不少重要的政策报告和演讲，多是两人讨论后，由王作荣执笔。例如“第一期台湾经济建设四年计划”及“十九点财经改革措施”就是讨论后，再由王作荣起草的。王昭明、叶万安均认为，王作荣最了解尹仲容的想法，他在经济政策方面提供了很多观点供尹仲容参采。王作荣的经济思想也借着一篇篇的文稿，深深植入尹仲容心中。[注]

王作荣对当年与尹仲容共事的点点滴滴难以忘怀。他表示，1952年他初识尹仲容时，尹仲容对于工业已有相当的了解，但对于总体经济的外汇贸易、货币利率、就业以及财政、人口等议题，却不太内行。但尹仲容好学不倦、不耻下问，而且从善如流，经常和王作荣讨论，王作荣提的许多建议多为其采纳。例如尹仲容最先主张工业需要管制与保护，否则难以生存。王作荣与他反复讨论、解说，终于改变尹仲容的态度，认同工业发展过程中，管制与保护虽然不能避免，但当管制的目的已达到或需要管制的原因消失时，就应取消管制，听任市场自由竞争、自然淘汰。㊟

由于尹仲容对王作荣的器重，王作荣因此也有"士为知己者死"的气概。王作荣当时带领一批刚出校门的经济系优秀毕业生，例如钱纯、孙震、刘泰英、林景源、柳复起等，夜以继日地钻研，写出许多极有分量的研究报告，供决策者参考。这些年轻人后来在台湾学术界、政界都担当大任。㊟

叶万安特别指出，蒋硕杰、刘大中、邢慕寰等学者，虽然都是自由经济的倡导者，但他们并不执着于理论。他们本着自由经济、市场机制的原则，考虑当时台湾的实际情况，做出了许多有效的政策建议。㊟蒋硕杰自己也强调，他不是纯粹讲理论的学者，他的理论都是为了如何让台湾变得富有而自己造出来的。㊟例如，他与刘大中建议采用单一汇率，让价格机制决定新台币的汇率。但他们同时也考虑到台湾的政治情况，才会设计出"外汇券"，以防止大量外汇汇出台湾。㊟

美援公署顾问

1951年开始，美国派遣大量援助人员到台湾。他们与当局和国民党领导人有着共同的目标：建立一个亚太联盟来抵制“红祸”。美国人相信协助台湾建立一个繁荣开放的社会，是防共的最好办法。

从1951年到1965年，美国对台湾提供了大规模的经济援助，这些援助对稳定台湾经济以及后来经济转型起了至关重要的作用。15年间，美国的援助总额高达24.8亿美元，其中4.92亿美元为军事援助，剩下的19.88亿美元为经济援助。

台湾运用美援极有成效，在19.88亿美元的经济援助中，8.98亿美元（45%）用于工业发展，4.55亿美元（22%）用于基础建设，其余则用于农业发展、人力资源开发和本地市场发展。[注]由此可见，钱都用在了刀刃上，都用在了最能帮助经济发展的地方。

除了实质的援助外，美国顾问的经济理念也影响了许多台湾的政治领导和财经官僚。美方对于每一笔美援运用首先强调的是公共建设及扶植民营企业，这一点，曾给台湾官员不少压力。还有，美国顾问对台湾的工业发展计划经常提出意见，有时也驳回台湾提出的方案，难免引起部分财经官员的反感。但无论如何，美国顾问的资本主义市场经济理念，对当时做决策的财经官员有潜移默化的影响。叶万安认为，尹仲容“最能接受美方的观念”，严家淦也相当认同美方的看法。[注]

当时有人觉得美国人管得过多，但王作荣极肯定美援公署的贡献。他认为美援公署把资本主义市场机制及企业经营的观念和做法带到台湾，对台湾的市场经济发展有深远的影响。虽然美方对如何运用美援有些意见，但他们的意见多是善意的，基本是着眼于尽快帮助台湾经济成长，以达到自力更生，最终脱离美援的依赖。

从一开始，美方专家就和台湾的财经官员合作愉快，好几位美国顾问和台湾的官员成为好友，对台湾产生了深厚的感情。例如，50年

代早期的“代纺代织”策略，就是美援相关的怀特工程公司（J. G. White Engineering Corporation）的两位工程师和尹仲容共同想出来的办法。注

1959年，台湾面临经济转型困难，又碰到空前的大水灾（八七水灾），受灾范围包括台湾所有的农业区域，损失惨重，经济极为困难。注美国国际合作署驻台湾安全分署副署长詹姆士（Roy E. James）到台北，特别以“台湾经济现势”为题公开演讲，为台湾打气，并提出解决的建议。注

最著名的是美国国际合作署驻台湾安全分署署长郝乐逊。他对台湾的感情最为深厚，曾多次公开撰文或演讲，为台湾经济发展献策。他在1959年提出的“八点财经改革建议”，成为推动台湾1960年开始一连串改革的“临门一脚”。那份著名的建议呼吁台湾从事全面的改革，加速经济发展，以达到自给自足、减少依赖美援的目标。

郝乐逊与尹仲容结为好友，两人经常就经济问题交换意见，好几次他还和尹仲容站在同一阵线，为台湾经济改革奔走。注1960年，两人联手为“奖励投资条例”催生。为了增加奥援，郝乐逊甚至建议尹仲容“请蒋硕杰尽快回台，以备顾问”注。

美援公署尽管对台湾的经济措施常有意见，但当时与美方往来密切、经常参与会议的王作荣、王昭明都指出，美方只是提出他们的看法，经济发展的大方向仍由台湾主导，美方仍相当尊重台湾的立场。

当时双方争论最多的是两件事：（1）民营化的问题；（2）削减防务预算以减少财政赤字。美方希望台湾更大幅度地将公营企业民营化，而且新兴工业也多主张交与民营。国民党高层则认为公营企业在台湾有其特殊背景，不宜遽然做巨幅的变更；至于防务预算，更是台湾坚持不能妥协的。

王昭明认为美援公署在若干重大经济议题上发挥了启迪及临门一脚的作用。1959年郝乐逊的“八点财经改革建议”就是个典型的例子。此外，台电的经营方式也赖美方坚持，才能步上正轨。

王昭明指出，由于尹仲容与美援方面的坚持，才能针对台电公司的健全发展提供了最关键的条件，也为台湾社会进步所需的电力提供了发展的契机。当年若不是美方使出撒手锏，问题恐怕难以解决。

台湾省自来水公司就没有台电的运气了。自来水的计价方式也极不符成本，决策者几度试图调整，但方案一提出，就受到“省议会”的抵制，使得自来水公司财务始终陷于不健全的状态之中，严重影响了自来水企业的发展。[注]

防务预算的控制也是一例。50年代末期，台湾经济已渐稳定，美方强烈建议台湾削减防务预算，主管工业发展的官员也都希望将部分防务预算拿来从事工业发展，但蒋介石、陈诚对此态度坚决，他们也就不便直言。幸赖美国顾问态度坚决，一再提出这个议题，逼得蒋介石终于在1960年同意依通货膨胀率冻结防务预算。“这么重大的决定，如果没有美方的压力，是不可能这么快做到的。”叶万安说。[注]

还有些方案，因为和美国的利益有冲突（例如纺织案），或担心台湾技术不成熟（例如PVC案），曾表示反对，但经过台湾方面力争，美方最后还是同意以美援协助。[注]

政治领导以及财经官僚的努力、经济学家的呼吁以及美方经援顾问的协助，使改革的观念和政策一点一滴渗入台湾财经发展中。国民党和经济活动的关系发生了变化，原先以政治导向为主的经济决策逐渐式微，代之而起的是一个新的模式。私营企业成为经济发展的原动力，企业家们开始展现出灵活创新的企业精神，当局和政党的作用也逐渐明朗化，他们共同致力于减少交易成本和生产成本，协助台湾建立了有效的市场经济。

1. 关于50年代的经济辩论以及蒋介石、陈诚等对经济理解的变化，请参阅第三、四章。
2. 钱复口述访谈记录。
3. 刘永年编“《陈副总统纪念集》”，台北：中兴文化服务社，1965年，第282–283页。
4. 冯世欣“陈辞修与尹仲容”，载于《传记文学》第50卷第4期，1987年，第84页。
5. 王昭明、叶万安口述访问。
6. 冯世欣“陈辞修与尹仲容”，载于《传记文学》第50卷第4期，1987年，第84页。
7. 同上，第85页。
8. 刘永年编“《陈副总统纪念集》”，台北：中兴文化服务社，1965年，第211页。
9. 王作荣口述访问。邱七七亦提到陈诚送钱之事。邱七七《但求无愧我心：尹仲容传》，台北：近代中国出版社，1988年，第250页。
10. 邱七七《但求无愧我心：尹仲容传》，台北：近代中国出版社，1988年，第250页。
11. 徐振国“一段值得重视的经济观念反省”，载于《历史月刊》第33期，1990年10月，第50页。
12. “‘陈副总统的性格与思想’”，收录于“《陈副总统文粹》”，台北：民主周刊社，1960年，第15–16页。
13. 陈慈玉、莫寄屏《蒋硕杰先生访问记录》，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年，第79–80页。
14. 邢慕寰“尹仲容先生与我的一段交往——早期自由经济观念的沟通”，载于《传记文学》第49卷第1期，1986年，第35页。
15. 吴惠林《台湾自由经济之路》，台北：华泰文化事业公司，2002年，第58页。
16. 刑慕寰“一本书改造了尹仲容先生——追怀蒋硕杰先生”，收录于吴惠林编《蒋硕杰先生悼念集》，1995年，第123页。
17. 王作荣口述访问。
18. 王作荣口述访问。
19. 王作荣口述访问。
20. 邢慕寰“尹仲容先生与我的一段交往——早期自由经济观念的沟通”，载于《传记文学》第49卷第1期，1986年，第36页。
21. 吴惠林《台湾自由经济之路》，台北：华泰文化事业公司，2002年，第59页。

22. 例如1959年3月份公布的四种外汇贸易的新办法、4月份公布的三种新（修）法。

23. 尹仲容《我对台湾经济的看法全集》续编，台北："美援运用委员会"，1963年，第1–2页。

24. 蔡孟坚"怀念尹仲容先生"，载于《传记文学》第32卷第4期，1978年，第71页。

25. 尹仲容《我对台湾经济的看法全集》续编，台北："美援运用委员会"，1963年，序文。

26. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第181页。

27. 黄子华"尹仲容的经济政策与经济思想"，"国立台湾大学"政治学研究所硕士论文，1996年，第29页。

28. 尹仲容"台湾经济建设问题"，收录于沈云龙编《尹仲容先生并谱初稿》，台北：传记文学出版社，1955年，第293–295页。

29. 张九如"本末兼赅望实并懋的尹仲容"，收录于沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第481页。

30. 冯世欣"陈辞修与尹仲容"，载于《传记文学》第50卷第4期，第84页。

31. 张九如"本末兼赅望实并懋的尹仲容"，收录于沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第481页。

32. 王作荣、王昭明的访谈。

33. 林博文《浪淘尽英雄人物》，台北：时报文化出版企业有限公司，2009年，第52页。

34. "严前总统家淦先生哀思录"编纂小组编"《严前总统家淦先生哀思录》"，台北："行政院新闻局"，1994年，第272页。

35. 王作荣口述访问。

36. 康绿岛《李国鼎先生口述历史——话说台湾经验》，台北：卓越文化事业公司，1993年，第79页。

37. "严前总统家淦先生哀思录"编纂小组编"《严前总统家淦先生哀思录》"，台北："行政院新闻局"，1994年，第258–259页。

38. 王昭明口述访问。

39. "严前总统家淦先生哀思录"编纂小组编"《严前总统家淦先生哀思录》"，台北："行政院新闻局"，1994年，第268页。

40. 王昭明口述访问。

41. 王昭明《王昭明回忆录》，台北：时报文化出版企业有限公司，1995年，第58–59页。

42. 王作荣口述访问。

43. “严前总统家淦先生哀思录”编纂小组编“《严前总统家淦先生哀思录》”，台北：“行政院新闻局”，1994年，第266页。

44. “严前总统家淦先生哀思录”编纂小组编“《严前总统家淦先生哀思录》”，台北：“行政院新闻局”，1994年，第266页。

45. 杨乃藩“追记轶事数则敬悼杨继曾先生”，载于《传记文学》第62卷第4期，第58–59页。

46. 杨继曾“我们的经济政策”，载于《侨资会讯》第9卷第6期，第4页。

47. 杨继曾“我对于经济的看法”，载于《建设》杂志第6卷第12期，1958年，第16页。

48. 同上，第19页。

49. 杨继曾“我们的经济政策”，载于《侨资会讯》第9卷第6期，第1–5页。

50. 刑慕寰“一本书改造了尹仲容先生——追怀蒋硕杰先生”，收录于吴惠林编《蒋硕杰先生悼念集》，1995年，第123页。

51. 王作荣口述访问。

52. 王昭明口述访问。

53. 楚崧秋《跨世纪风云》，台北：九歌出版社，1999年，第113页。

54. 王昭明“溯行经济奇迹——领导者的鸿爪”，载于《远见》杂志，1994年5月15日，第110–115页。

55. 王作荣口述访问。

56. 王作荣口述访问。

57. 王昭明，“溯行经济奇迹——领导者的鸿爪”，载于《远见》杂志，1994年5月15日，第111页。

58. 王昭明、叶万安口述访问。

59. “尹仲容致谭伯羽函”，沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第497–498页。

60. “尹仲容致谭伯羽函”，沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第517页。

61. 陈慈玉、莫寄屏《蒋硕杰先生访问记录》，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年，第90页。

62. 陈慈玉、莫寄屏《蒋硕杰先生访问记录》，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年，第90页。

63. 邢杞风“经济较量与经济政策”，载于《自由中国之工业》第2卷第4期，1954年10月，第1–11页。

64. 同上，第3页。

65. 刑慕寰“一本书改造了尹仲容先生——追怀蒋硕杰先生”，收录于吴惠林编《蒋硕杰先生悼念集》，1995年，第123页。

66. 叶万安口述访问。

67. 叶万安口述访问。

68. 王作荣“我所认识的尹仲容”，载于《中外杂志》第50卷第1期，1991年，第83页。

69. 王昭明“溯行经济奇迹——领导者的鸿爪”，载于《远见》杂志，1994年5月15日，第114–115页。

70. 叶万安口述访问。

71. 陈慈玉、莫寄屏《蒋硕杰先生访问记录》，台北：“中央研究院”近代史研究所，1992年，第126页。

72. 同上，第86页。

73. Neil H. Jacoby. U.S. Aid to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-Help and Development. (New York: Praeger, 1966,)p. 264.

74. 叶万安口述访问。

75. Nick Cullather, "'Fuel for the Good Dragon': The United States and Industrial Policy in Taiwan, 1950–1965", Diplomatic History, Vol.20, No.1, 1996, p.9.

76. 八七水灾发生在1959年8月7日至8月9日，台湾中南部发生严重水患，受灾面积达1365平方公里，受灾居民30多万人，死亡667人，失踪408人，受伤942人，房屋全倒2466间，半倒18303间，受损的农田13万多公顷，总损失约新台币37亿元，占前一年居民所得总值的12%，是1949年之后台湾发生的重大灾难之一。

77. 沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第500页。

78. 尹仲容“对当前外汇贸易管理政策及办法的检讨”，沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988年，第503–505页。

79. “尹仲容致谭伯羽函”，沈云龙编《尹仲容先生年谱初稿》，台北：传记文学出版社，1988，第517页。

80. 王昭明“溯行经济奇迹——工业委员会忆往”，载于《远见》杂志，1993年10月1日，第79–80页。

81. 叶万安口述访问。

82. 王作荣口述访问。

第七章 政治领袖、制度转型、新市场经济兴起

1960年是台湾经济发展的分水岭。从这一年开始，随着外汇贸易管制的放松和政经体制的逐步改革，台湾经济就像脱缰的马，突飞猛进。在这一小块土地上，开创了台湾历史上第一次新的经济发展路径。

劳动力市场很快发生了变化。虽然从50年代开始对劳动力的需求就逐渐增加，但是直到60年代晚期才实现充分的就业，台湾劳动力市场的不均衡终于打破，职位空缺的数目第一次超过求职的人数，就业问题也大为改善。[注]失业率在60年代初期还在4%到4.34%之间徘徊，1965年降为3.29%，此后20年都维持在1.26%到3.02%之间。[注]实际工资也开始增长，具备中等技能的工人比以前更容易找换工作。

土地市场同时发生巨变。当局自1949年降低了土地租金（“三七五减租”），并把大量土地卖给农民（“公地放领”、“耕者有其田”）。此外，当局通过新成立的农业银行、信用合作社，为贫困农民和佃农提供无息贷款，到1965年，这些贷款大多数都还清了。工商业兴起后，土地交易也跟着活跃起来，一些中小地主可以通过卖地或用土地抵押借款来从事投资活动。

资本市场也开始有效运作。工商业快速成长，对资本、原材料的需求稳步增长，越来越多的家庭将储蓄与资本投入各种工商企业。银行与储蓄机构也积极吸收资金来投资，贷款利率在50年代早期开始上涨，直到1955年，利率才趋于稳定。除了银行业，私人放贷机构也提

供各种便捷的贷款利率，便于资本借贷，这些政策使资本供给越来越充足，贷款人也有能力偿付贷款。

民众的储蓄越来越多，对消费品的需求也增加了。台湾人民有能力消费品种繁多的高质家用电器，到60年代中期，本地生产的家电产品已经抢占日本和其他国家的市场份额。随着实际工资持续增长，大多数家庭开始调整消费观。

1965年，美国停止对台援助。很多人预计台湾必将陷入经济危机，事实却非如此。台湾安然度过了这一年，并没有发生通货膨胀与市场波动的现象。投资照常进行，市场依旧活络，社会经济快速发展，一直持续到90年代。

显然，1965年的美援终止时，台湾的计划经济与市场经济已经重新整合，市场机制成为经济发展的主轴，而计划经济的功能被限定为：调节市场经济，使有限的资源被用于能创造最大附加值的产业上，并且确保市场的开放、公正以及有序的竞争。

高效市场经济兴起

从1960年开始，台湾地区经济进入发展的黄金时代，快速增长持续了数十年。从1953年实施“第一期台湾经济建设四年计划”到1993年，平均经济增长率达7.44%。[注]1965~1993年间，台湾地区人均生产总值年增长率高达7%，远远超过绝大多数亚洲新兴工业化国家（唯有韩国除外，而且相当接近，韩国是7.2%）。台湾地区的年人均收入也在快速增长。1951年是145美元，到了1993年，增加了75倍，达到11000美元，[注]到2011年超过20000美元。[注]

工业的快速发展使台湾初级产业（农业、林业、渔业）开始萎缩，工业和服务业代之而起，加速了城市化。1960~1993年，台湾农业占生产总值的比重从28.5%下降为3.5%，而工业比重则从26.9%增长到40.6%，服务业比重从44.6%增长到55.9%。[注]此后服务业增长速度超过工业，2003年服务业增长到67.8%，而工业则降到25.5%。

同一时期，台湾出口额占生产总值的比重从9.5%增长到近40%。1993年，台湾商品贸易额达到1510亿美元，在世界各国和地区中排在第十二位。

与此同时，台湾商品市场也逐渐多元化，越来越有竞争力，并且与全球化的市场接合，更进一步加快了进出口贸易的增长，缩减了贸易赤字。1971年，台湾还消除了贸易赤字，出口额第一次超过进口额，终于有了贸易顺差。[注]

在这一时期，公营企业与民营企业的消长也很明显。1950年，70%的工业产出是由公营企业创造的。1954年当局推行民营化政策后，台湾民营企业的活力逐渐超过公营企业。到1993年，民营企业创造了工业产出的83%，而公营企业仅创造了17%。[注]

民营企业蓬勃发展，也带来了新的企业所有制和管理模式。最普遍的是由家族拥有并经营的中小型企业，这类企业数以万计，大街小巷都看得见。另一种是企业集团，它们的规模较大，总部设在台湾，工厂和办公室扩大到其他地区。它们中有些是家族所有和管理的，但大多数是法人所有制，由专业管理人员来经营。

1989年的调查显示，中小企业创造了43.56%的台湾生产总值，企业集团则创造了37.88%。[注]其中仅占台湾私营企业数0.1%的前100强集团，竟创造了23.06%的生产总值。

这些企业集团拥有雄厚的资本，运用现代科技，在全球市场展开竞争。它们聘用律师、会计师、工程师和市场分析师等专业人员，努力减少合同执行成本。

大多数中小型企业依赖私人关系、用互惠交换的方式来参与市场竞争；集团企业则更多地依赖非私人的交换关系来参与本地和全球市场竞争。注

这种非私人交换关系的商业模式是国际市场竞争中通用的，它建立在信任而不是互惠基础之上，以更少的成本、更好的专业来参与竞争，而且在交易过程中较能避免腐败和贿赂。这是个良性的互动模式，台湾的经济行为越来越走向非私人交换关系，生产成本也随之降低，企业的获利更丰，进而驱动它们扩大出口和生产。

很明显，1958年到1960年之间的几项大规模改革，如外汇贸易改革、“十九点财经改革措施”以及“奖励出口条例”，都是台湾经济快速发展必不可少的环节。这些改革鼓励企业参与市场竞争，增加了财富与活力。

新的机制增加了投资创办企业的机会。各项新颁布的规定使创办企业更方便，普通人也可以成为企业家。商人在新的经济环境中更能得心应手地进行外贸，以往无处不在的贿赂行为几乎绝迹。技术和管理的革新，使得成本降低。加上对经济形势的乐观，企业家乐于投资，1960年后的外汇贸易出现了爆炸性的增长。

1960年之后，台湾的资本积累迅速增长，资本产出增加，本地市场和世界市场相结合，科技运用于经济生活的效率提高，市场经济逐渐发展并走向成熟。

也就是说，台湾的政经领导者在大约10年的时光中，从计划经济转向市场经济，使台湾的经济制度焕然一新，大幅度地提高了生产

率，无论是土地、劳动力、金融资本还是实物资本，生产率都大为提高。

值得注意的是，经济快速发展的同时，台湾上下保持了相当的效率和清廉，居民所得分配相当平均，全民教育水平提升，失业率降低，社会逐渐多元化。这些正面的转变几乎在同一个时间出现，这是台湾历史上从没有出现过的。

台湾地区为什么能在短时间内做到这些？个中原因令人好奇。学术界早已针对“台湾经验”提出了分析和解释。

如何解释台湾独特的发展经验？

至今为止，已有一些论著探索过台湾经济顺利转型的原因，其中不少是用新古典经济学理论去解释台湾独特的经验。这些论著认为，最关键、最重要的因素是1958年台湾当局把原来的进口替代政策转为出口导向工业的战略。曾担任“财政部长”的郭婉蓉认为，这个转变鼓励企业进入劳动力密集产业、促进工业化并提升对外贸易，“台湾经济成功发展肇因于1958年采取了促进出口的新发展策略”[注]。

薛立敏、徐振国与珀金斯（Dwight H. Perkins）也认为，台湾当局的政策运用是成功的关键。他们指出，1957年之前的政策是鼓励适合台湾当时政经条件的进口替代型工业发展；而60年代之后的经济起飞是由于促进出口的政策，使工业（特别是制造业）出口迅速增长。[注]

还有不少经济学家也深入观察过台湾的经验，发现台湾经济快速发展、顺利转型的关键在于采用了两种新的经济政策，并使这两种政策及时转换与衔接。第一种是“进口替代”政策，促进了新兴工业的发展。第二种是“出口导向”政策，而恰恰是由于“进口替代”政策的成

功，快速工业化的结果，催生了出口政策。例如，利特尔（Ian M. D. Little）把60年代后台湾经济的蓬勃发展看作一个“过渡、转型期”，当局政策就是鼓励那些能出口的劳动力密集产业。当局提供诱因，鼓励制造业，缩减当局支出，鼓励储蓄，并且发挥人力优势，促进技术劳动力产业的发展。劳动力密集产业出口顺利、有利可图，更进一步鼓励了其他工业的成长。[注]

经济学家邢慕寰认为：“台湾经济快速增长最根本的原因不在农业产品，而是制造业。制造业的迅猛发展是因为政府鼓励出口政策的成功。”[注]换句话说，工业化快速发展，是由于新兴产业的出现、成熟，然后取代了进口。邢慕寰指出，当局取消对新兴产业的保护，鼓励它们独立自主，虽然是为了平衡经济增长、缓解美援的压力和外汇贸易改革的需要，但正因为撤去保护政策，才能迫使工业成熟和快速增长。邢慕寰的看法和利特尔一样，这段工业发展的过程，显示了经济的量变促成质变，两种政策相互作用，促进了台湾工业化和出口贸易的发展。[注]

研究台湾工业化问题的林景源指出，60年代早期，外贸自由化政策促使出口工业逐渐成熟。与此同时，台湾又通过吸引外资和提高利率来增加融资额，这部分资金最终取代了美援的功能。林景源因此认为：“台湾经济增长的原动力是那些使台湾劳动力密集产品在全球市场竞争的政策。”[注]也就是台湾政策正确，政策鼓励劳动力密集产品出口，而那些产品很快成熟、具竞争力，不久就取代了原来的进口产品，使台湾贸易由赤字转为大幅顺差。

根据新古典经济学理论，台湾60年代实现经济突破，是因为几种经济因素的互动（例如外汇贸易改革、进口替代和出口导向策略的运用等），使得储蓄及投资增长，加速工业生产，扩大工业出口，以及原材料及半成品商品进口的增加。

但是，这些研究却没有告诉我们，究竟是什么原因让台湾地区领导人放弃数十年来的计划经济政策而改采新的市场经济政策。还有，国民党领导人如何认定、选择他们认为合适的制度来推动新市场经济？最重要的是，台湾地区领导人为什么愿意把手上的权力放出来，催生出一个具自主性、挑战他们领导权威的社会？

还有，2000多年来，大陆的统治者没能创造出像台湾那样有活力的市场经济体制，这种体制使台湾不但经济快速增长，而且赶上发达国家，达到了现代化的目标。那么，台湾是如何做到的？有什么秘诀？

台湾经济顺利转型的秘诀

一、政治领导的决心和魄力

蒋介石、陈诚的政治领导，是台湾地区经济改革顺利的重要因素。蒋介石无疑是50年代和60年代最有权威的领导，任何改革措施，如果没有他的同意，不可能行得通。

蒋介石把经济建设的任务交给陈诚负责，基本上不干预经济政策的制定。而他本人，从1953年开始，逐渐接受市场经济、价格机制的理念，愿意在历次财经辩论中，放手让陈诚、尹仲容等人推动改革。

陈诚得到蒋介石充分的授权，担任经济改革的行动总指挥。陈诚知人善任，给予严家淦、尹仲容、杨继曾等干练的技术官僚充分的施展空间，让他们发挥自己的专长。

蒋介石和陈诚都十分尊重专业的意见，对于重要的财经政策，都能博采周咨，接纳专家的意见。

不但如此，蒋介石、陈诚还愿意采纳一些创新的意见。“耕者有其田”政策中，以公营企业股票换取土地，就是典型的例子。重用尹仲容也是一例。尹仲容不是国民党党员，而蒋介石、陈诚竟然愿意把台湾财经的大权交给他；更妙的是，尹仲容吃了官司之后还能复出，再度掌握财经大权，在那个党权至上的时代，这是多么不可思议的事！在当时，还有一位非国民党党员叶公超也得到重用，出任“外交部长”。

事实证明，如果没有陈诚的支持，尹仲容和严家淦可能就没有机会展示自己的才华；如果没有陈诚的支持，一系列的改革措施（土地改革、货币改革、财经改革）就不可能顺利实施；如果没有陈诚的支持，那么主张改革的官员很可能会被国民党内的其他派系压制下去。当然，所有的改革都得到了蒋介石的背书。

二、财经大辩论使政经领导转变观念

两次财经大辩论使决策者对经济的理念发生改变，能够从不同的角度去思考台湾的经济问题，找到了新的解决方法。

1952~1953年的第一次大辩论使党政领导转变了观念，开始接纳私营企业与市场机制。这个重大的思想转变使许多台湾人投入经济活动，从此私营企业成为台湾经济发展的生力军，公营企业则被迫改善产销、依循市场的规律，和私营企业竞争。

1957~1958年的第二次论战，国民党领导进一步抛弃传统“管制”的观念，转而以开放的态度提供各种诱因，鼓励生产和外销。

除了转变观念之外，这些辩论也使台湾上下对经济发展的方向和策略达成共识。公开的辩论也是一个社会教育，台湾人民从媒体报道中学习、反省经济问题，改变他们经济生活的观念和习惯，以适应现代化的市场经济。

三、政经领导确定自己在经济发展中的角色

正因为政经领导愿意转变观念，台湾决策当局在50年代中期就开始调整在经济发展中扮演的角色。

当时，世界各国对于政府在经济发展中的角色有不同的主张，英美国家工业化所需要的资金、技术、市场，大多是民间自筹的，所以政府的角色并不突出。苏联、中国大陆则认为社会资源必须由政府来掌控，才有效率和公平。

岛内对参与经济的程度也有不同的看法，蒋介石、陈诚一时也下不了决心，令他们困惑的是：当局在经济活动中究竟是扮演推动者，还是球员兼裁判？应该培育富有竞争力又有可能挑战威权的资本主义市场经济，还是维护自己的领导威权，继续把各种资源握在自己手中？各方争来争去，直到1960年终于确定当局只担任指导、扶植的角色，经济活动还是要尊重市场的机制。也就是说，当局并没有退出经济活动，它仍然介入，但不是管制或控制的角色，而是扶植和鼓励的角色。

一旦当局确定了在经济活动中的角色，原先许多困扰它的问题也豁然开朗，政策不再左右摇摆，义无反顾地提供制度机制和组织机制来鼓励台湾企业参与市场竞争，例如建立法律和秩序、保障私有财产、维护契约、保护劳工、公共投资、改善基础建设、促进资本累积和技术创新等等。[注]

四、才德兼备的技术官僚

陈诚带领的那群能干的技术官僚在台湾得到宽广的舞台，充分发挥他们的理想和才智，不但主导发展的方向，还推出一系列大胆的改革，收到了显著的效果。这在世界经济史上是极特殊的例子，除了台湾做到了，似乎还找不到其他类似的例子。

长于规划、眼光独到、有冲劲、有魄力的尹仲容担任冲锋陷阵的政策倡导者；深思熟虑、长于沟通的严家淦负起协调和财政配合的重任；明快干练的杨继曾在“经济部”负责政策的制定与执行；李国鼎、王蓬、严演存、王作荣等理念接近、才德兼备的专业技术官僚，都得到了发挥的空间，施展他们的热情和才智。

台湾面积小，任何作为与决策，很快就可以看出效果。这些理工科出身的技术官僚比较实事求是，并不拘泥什么经济理论，他们肯学、不怕犯错，从实务中得到经验，在一次次的经验中自我修正。尹仲容常说：“错了就改！”就这样，许多棘手的问题在他们手中一个一个获得解决，他们终于探索出一套最适合台湾发展的政策体系，使台湾的经济脱胎换骨。

五、雪耻图存的共同信念

当年实际参与经济发展的人士都指出，台湾经济发展顺利，有一个重要的心理背景，就是他们都抱着一种孤臣孽子、“雪耻复国”的忧患意识。[注]丢掉中国大陆，他们引为莫大的耻辱，到台湾后，都有“背水一战”、“退此一步，别无死所”的巨大压力。这一次，他们决心要“做对的事”。因此，蒋介石、陈诚愿意深切反省，把财经问题交给技术官僚，打破窠臼，采纳完全不同于传统的方法来处理财经问题，甚至放心地把财经大权都交给非国民党党员尹仲容。

这股“雪耻”的决心，使得严家淦和尹仲容等人不畏艰难、不计荣辱、互相扶持。这股决心也激励王作荣和那群年轻的幕僚们“士为知己者死”的心志，追随尹仲容，不分昼夜，戮力从公。

六、清廉的决策当局

蒋介石致力维持一个清廉的决策当局，从他自己到陈诚、严家淦、尹仲容、蒋经国等，都是生活简朴、廉洁奉公。他们不但严于律

己，对手下的操守也极为严格，稍微涉及贪腐，一定严惩。

严家淦、尹仲容、李国鼎、杨继曾等，多年在财经部门打转，却从不介入商业，不搞官商关系，离开公职后，家庭的生活就同一般平民无异。他们的儿女既不从商，亦不从政，大多读书，凭自己的本事，从事专业工作。唯一的例外是陈诚的儿子陈履安在陈诚死后20年，从教育界转到政界，先后担任“国科会主委”、“经济部长”、“国防部长”、“监察院长”，但这也同陈履安学有专长关系颇大。

除了道德自律，他们各个遵守规则，带头守法。尹仲容扶植了那么多企业，他的手上却一张股票都没有。党政财经官员清廉自持，上行下效，蔚为风气。清廉的决策当局使台湾在经济快速发展的同时，没有染上贪腐、搞关系、走后门的恶习，才能达到贫富悬殊不大，社会稳定。

七、杰出的经济学家

经济学家对台湾经济政策的影响也是有目共睹的。1952年，蒋硕杰率先把詹姆斯·米德的价格理论引入台湾，“一本书改变一个经济”的故事在世界经济学界早已脍炙人口。不仅如此，被视为台湾经济发展里程碑的1958年外汇贸易改革，尹仲容义无反顾地推动固然是关键，但说服尹氏实行自由化策略及政策拟定的蒋硕杰、刘大中、邢慕寰等人同样功不可没。

除了呼吁单一汇率、利率自由化，蒋、刘后来又联合台湾“中央研究院院士”费景汉、顾应昌、邹至庄、邢慕寰等，多次提出建言，包括赋税改革、健全货币市场、建立期货外汇市场、实施加值税、加强增收地价税与土地增值税等等，这些建议陆续为当局采纳。学术界普遍认定，这些经济学家是开创台湾经济奇迹的重要指导者。

八、美援及美国顾问的影响

美援在台湾经济发展中有举足轻重的地位。倘若没有美国的援助，台湾可能过不了1949年的困境。但并不是每一个接受美援的国家或地区都能繁荣发展。“二战”结束后全球有许多国家或地区接受美援，大多数国家或地区只是用美援来解决短期物资不足的困难，甚至因此产生贪腐。但台湾主管美援的官员却聪明地把美援用在长期、基础的经济建设上，例如基础设施、教育等，为台湾的经济发展铺下良好的基石。

美援对台湾的影响不仅是武器、外汇、物资、技术，还有市场经济的观念以及现代化的管理常识。在一次又一次的讨论、争辩，以及一项又一项的美援计划中，美国顾问把他们市场经济、民营企业、公平赋税、行政监督管理的理念一点一滴地灌输给台湾的财经官员，充满使命感的技术官僚又把这些观念融入改革之中，最终实现了经济繁荣，政经气象为之一新。

此外，还有一些其他原因促成台湾经济顺利转型，例如注重法治、保障私有财产等。所有这些因素都重要，缺少任何一项，台湾经济发展的结果都可能变得不一样。

难得的经济改革历程

综合来看，50年代台湾经济发展的过程有如一个现场的实验。那些技术官僚在“雪耻”、“背水一战”的忧患意识下，勇于反省、大胆改革，不向既得利益团体或保守派低头，并且技巧地运用计划经济的威权和资源去推动市场经济。

这个尝试和改正的历程相当艰苦，面对发展的瓶颈，必须寻求解决的办法。他们勇于尝试，效果良好，就继续往这条路上做；不好，就立即调整。在“尝试”和“效果”不断互相加强的过程中，他们得到宝

贵的经验和教训，顺利地在改革之路上前进。对他们来说，就是解决问题，很可能并没有意识到这其实是个扭转乾坤的改革历程。

改革肯定是艰难的，台湾的改革得益于多个内外因素，每个因素都有其重要性。但若要找出那个能融合各项因素——那个能把各种尝试变成可能的因素——那就是决策者的决心和魄力。

如果没有决策者的决心和魄力，那么，任何既得利益或反对势力的反扑，都能使一项正当的改革夭折。蒋介石和陈诚等国民党领导，矢志改革，宁可削弱自己的政治权力，也要改革。尹仲容作为第一线的改革主导者，面对排山倒海的压力与批评，不为所动，即使面临法律诉讼，也义无反顾，勇往直前。

台湾的改革历程跌宕起伏，总算成绩斐然，台湾人民都分享到了经济繁荣的成果。然而，岛内外政经情势千变万化，挑战一波波而来，从不歇止。自20世纪60年代成功转型为市场经济后，台湾历经无数次政策辩论与变化，如今，正面临严峻的挑战，生产出现停滞现象，急需另一波改革、另一个转型。

海峡对岸，中国大陆已是世界第二大经济体，但也正苦于现实的挑战，主要是改革的挑战——如何深化改革，金融、财政特别是行政效率方面的改革。中国政府高层已注意到这些问题，也已展开若干作为。但是，仅仅反贪腐是不够的。改革过程的点点滴滴都不容易，台湾地区经济转型历经的得与失，值得参考。

---

1. Watanabe Toshio(ed.)and Mun De O, Higashi Ajia choki keizai tokei(East Asia Long-Term Economic Statistics), vol. 2: Taiwan(Tokyo: Keiso Shobo, 2002), pp. 77–78.
2. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第72页。
3. “《中华民国工业简介》”，台北：“经济部工业局”，2012年。

4. Danny M. Leipziger(ed.), Lessons from East Asia(Michigan: University of Michigan Press, 2001), p. 85.
5. “《国民所得统计年报》”，台北：“行政院主计处”，2013年，第15页。
6. Danny M. Leipziger, ed., Lessons from East Asia(Michigan: University of Michigan Press, 2001), p. 87.
7. Watanabe Toshio and Mun De O(ed.), Higashi Ajia Choki Keizai Tokei(East Asia Long-Term Economic Statistics), vol. 2: Taiwan(Tokyo: Keiso Shobo, 2002), p. 282.
8. “《中华民国统计年鉴》”，台北：“行政院主计处”，1998年，第100页。
9. Anchi Lin, “Social and Cultural Basis of Business Groups of Jituan in Taiwan,”Ph.D. diss., Harvard University, 1995, p. 6.
10. Anchi Lin, “Social and Cultural Basis of Business Groups of Jituan in Taiwan,”Ph.D. diss., Harvard University, 1995. Anchi Lin的博士论文探讨了集团在台湾市场经济中的角色及其行政管理结构。
11. Shirley W. Y. Kuo, The Taiwan Economy in Transition(Boulder, Colo.: Westview Press, 1983), p. 3.
12. Lin-min Hsueh, Chen-kuo Hsu, and Dwight H. Perkins, Industrialization and the State: The Changing Role of the Taiwan Government in the Economy, 1945–1998(Cambridge and Taipei: Harvard Institute for International Development, Harvard University and Chung-hua Institution for Economic Research, 2001), p. 15.
13. Walter Galenson, Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China(Ithaca and London: Cornell University Press, 1979), p. 485.
14. John H. Power and Gerrardo P. Sicat, The Philippines; and Mo-Huan Hsing, Taiwan Industrialization and Trade Policies(London, New York, and Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1971), p. 165.
15. Mo-Huan Hsing, Taiwan Industrialization and Trade Policies(London, New York, and Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1971), p. 165.
16. Ching-Yuan Lin, Industrialization in Taiwan, 1946–72: Trade and Import-Substitution Policies for Developing Countries(New York: Praeger Publishers, 1973), p. 193.
17. 赵文衡《台湾崛起：从停滞到高飞的经济跃升》，台北：御书房出版社，2003年，第73–78页。
18. 李国鼎、陈木在《我国经济发展策略总论》上册，台北：联经出版事业公司，1987年，第36–37页；王昭明口述访问。